

# ***Fra kulepennens tidsalder og inn i e-samfunnet***

*En studie av gjennomføringen av et IKT- basert interkommunalt  
samarbeid*



**Inger Lognvik**

**Hovedoppgave i statsvitenskap**

**Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap**

**Oktober 2004**

## Forord

*”Altfor mange lause ting, altfor myrke krokar,  
altfor mykje skummelt rot, altfor store flokar,  
altfor store rom, altfor mange ord,  
alt for mange gode råd gjev alt for mykje å tenke på”.*

Det er med lett sinn eg nå kan sette sluttstrek for ein prosess prega av utfordringar, skrivelyst og kreativitet, men også for dagar som best beskrivast i verset ovanfor<sup>1</sup>.

Nå er laus ting samla og mørke krokar belyst - i allefall for denne gong.

Fyrst og fremst vil eg takke min rettleiar Harald Baldersheim for inspirasjon, nyttige råd og gode spørsmål.

Vidare vil eg sjølv sagt takke gutane mine Asbjørn og Dag Sveinung for støtte og tolmod. Eg vil takke Iselin, Eldbjørg, Hilde og Jorunn for hjelp og støtte. Til slutt vil eg også takke øvrig familie.

Inger Lognvik  
Universitetet i Oslo  
Hausten 2004

---

<sup>1</sup> Frå songen ”Lause ting” med Odd Nordstoga

# INNHold

## Kapittel 1

1.0 Innledning.....	1
1.1 Studiens litterære utgangspunkt.....	2
1.2 Kommunestrukturdebatten.....	2
1.2.1 Autonomi.....	2
1.2.2 Deltakelse.....	3
1.2.3 Effektivitet.....	4
1.3 Småkommuneproblem.....	6
1.4 Avstandenes imperativ.....	6
1.5 Interkommunalt samarbeid.....	7
1.6 Samarbeid med informasjons- og kommunikasjonsteknologi.....	8
1.6.1 Nettverkssamarbeid.....	8
1.7 IKT og mulighetsrommet.....	9
1.7.1 Døgnåpen selvbetjeningsforvaltning.....	10
1.7.2 De fire trinn mot elektronisk forvaltning.....	11
1.7.3 Det ekte eServicetorget.....	12
1.7.4 Digital forvaltningssammenslutning.....	14
1.8 LiNK.....	17
1.8.1 Begrensning.....	18
1.9 Disposisjon.....	18

## Kapittel 2

2.0 Numedalskommunene og LiNK.....	19
2.1 Numedalskommunene og småkommuneproblemet.....	19
2.2 LiNK.....	21
2.3 Bakgrunn.....	21
2.3.1 Lokal informasjonstjener.....	21
2.3.2 Den digitale revolusjon.....	22
2.3.3 Nasjonal interesse.....	22
2.3.4 Nasjonal demonstrator.....	23
2.4 LiNK sin visjon og målsetting.....	24
2.5 Interkommunal samhandling – LiNK 3.....	24

2.5.1 Organisering.....	25
2.5.2 Finansiering og samarbeidende aktører.....	26
2.5.3 LiNK 3 ”interkommunal samhandling” – overordnet visjon og mål.....	27
2.5.4 LiNK 3 – delmål.....	28
2.6 LiNK 1 ”Teledemokrati” – visjon og mål.....	29
2.6.1 LiNK 1 sine 4 delmål.....	29

### **Kapittel 3**

3.0 Valg av teori og fremgangsmåte.....	30
3.1 Utgangspunktet.....	30
3.2 Valg av undersøkelsesdesign.....	30
3.3 Valg av teoretisk verktøy.....	31
3.3.1 Iverksettingsteori.....	32
3.3.2 Iverksettingsbegrepet.....	33
3.3.3 To tilnærmingsperspektiver til iverksetting.....	34
3.4 Håndtering av hypotesene.....	42
3.5 Primær- og sekundærkilder.....	43
3.6 Fremgangsmåte for innsamling av data.....	43
3.7 Valg av intervjupersoner.....	45
3.8 Framgangsmåte for testing hypotesene.....	46
3.9 Valg og erfaringer undervegs.....	47

### **Kapittel 4**

4.0 Resultatevaluering.....	48
4.1 Målsetting 1: Etablere intranettløsning i hver av kommunene.....	48
4.1.1 Realisering av tiltak – tabellisk oversikt.....	49
4.1.2 Realisering av delmål.....	50
4.1.3 Realisering av intensjonen.....	51
4.1.4 Oppsummering.....	52
4.2 Målsetting 2: Etablere ekstranett mellom kommunene.....	53
4.2.1 Realisering av tiltak – tabellisk oversikt.....	53
4.2.2 Realisering av delmål.....	54
4.2.3 Realisering av intensjonen.....	54
4.2.4 Oppsummering.....	56

4.3 Målsetting 3: Etablere løsninger for kommunikasjon og samhandling.....	57
4.3.1 Realisering av tiltak – tabellisk oversikt.....	58
4.3.2 Realisering av delmål.....	58
4.3.3 Realisering av intensjonen.....	60
4.3.4 Oppsummering.....	60
4.4 Målsetting 4: Kunnskapsoverføring.....	61
4.4.1 Realisering av tiltak – tabellisk oversikt.....	61
4.4.2 Realisering av delmål.....	61
4.4.3 Realisering av intensjonen.....	62
4.4.4 Oppsummering.....	62
4.5 Målsetting 5: Eablering av datavarehusløsning.....	62
4.6 Oppsummering og konklusjon – hvor langt kom de?.....	63
4.6.1 Målsetting 1: Ble det etablert intranettløsninger i hver av kommunene?.....	63
4.6.2 Målsetting 2: Ble det etablert ekstrasnett mellom kommunene?.....	63
4.6.3 Målsetting 3: Ble det etablert løsninger for kommunikasjon og samhandling.....	64
4.6.4 Målsetting 4: Foregikk det aktiviteter omkring kunnskapsoverføring?.....	64
4.6.5 Suksess eller mislykkethet?.....	64

## **Kapittel 5**

5.0 Hvorfor ”partial failure”?.....	66
5.1 Målstruktur.....	66
5.1.1 Var målsetningene i LiNK3 klare og entydige?.....	66
5.1.2 Innebar prosjektet en høy endringsgrad?.....	67
5.2 Organisasjonsstruktur.....	72
5.2.1 Hvordan artet forholdet mellom styringsgruppen og prosjektgruppen seg?.....	72
5.2.2 Hvordan artet forholdet mellom styringsgruppen og kommunene seg?.....	73
5.2.3 Hvordan artet forholdet mellom kommunene og prosjektgruppen seg?.....	74
5.3 Ressursomfang.....	75
5.3.1 Var organisasjonen stor nok for oppgaven?.....	75
5.3.2 Hadde man kontroll på kommunikasjon og arbeidsforhold?.....	77
5.3.3 Fikk prosjektet tid nok i forhold til andre virksomhetsområder i kommunene?.....	79
5.3.4 Var prosjektet tilstrekkelig finansiert?.....	81
5.3.5 Hadde kommuneorganisasjonen evne og vilje til å iverksette prosjektet?.....	82

5.4 Beslutningsprosessen.....	87
5.4.1 Støtte prosjektet på lokal motstand under beslutningsprosessen?.....	87
5.5 Nettverkssamarbeid.....	87
5.5.1 Oppstod det samarbeid med andre aktører som tilpasset iverksettingsprosessen?....	88
5.6 Lokalt skjønn.....	93
5.6.1 Var det rom for å bruke lokalt skjønn?.....	93
5.7 Rekruttering.....	94
5.7.1 Var iverksettingsstrukturen selvrekrutterte nettverk?.....	94
5.8 Oppsummering.....	97

## **Kapittel 6**

6.0 Forventninger og virkelighet.....	98
6.1 H1: Klare og entydige målsettinger med et begrenset ambisjonsnivå øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting.....	98
6.2 H2: Rene hierarkiske strukturer med klare kommandolinjer, øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting.....	99
6.3 H3: Høy lokal effektivitet øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting .....	100
6.4 H4: En harmonisk beslutningsprosess øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting.....	105
6.5 H6: Samarbeid mellom iverksettingsstrukturer øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting.....	106
6.6 H7: Rom for bruk av lokalt skjønn øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting..	108
6.7 H8: Selvrekruttering av aktører øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting.....	109
6.8 Hva fremmet og hva hemmet iverksettingen av LiNK3?.....	110
6.8.1 Oppsummering.....	113
6.8.2 Betraktninger omkring styrken i mine funn.....	114

## **Kapittel 7**

7.0 Konklusjon.....	116
---------------------	-----

## **Figurer**

Figur 1.1: Illustrasjon av de fire trinn mot elektronisk forvaltning.....	11
Figur 1.2: Eksempel på hvordan netborger.dk har strukturert inngang til et ekte eServicetorg .....	13
Figur 1.3: Tjenestetrapp for bruk av elektronisk skjema til selvbetjente tjenester/søknader .....	14
Figur 3.1: Målstrukturens logikk.....	38

## **Modeller**

Modell 1.1: Utvidet faglig samarbeid.....	15
Modell 1.2: Den virtuelle avdeling.....	15
Modell 1.3: Flytting av funksjoner fra en kommune til en annen.....	16
Modell 1.4: Outsourcing til en tredje part.....	16
Modell 2.1: Klassisk ovenfra og ned organisasjon.....	25

## **Tabell**

Tabell 4.1.1: Realisering av tiltak – tabellisk oversikt.....	49
Tabell 4.2.1: Realisering av tiltak – tabellisk oversikt.....	53
Tabell 4.3.1: Realisering av tiltak – tabellisk oversikt.....	58
Tabell 4.4.1: Realisering av tiltak – tabellisk oversikt.....	61

<b>Appendiks 1.....</b>	<b>121-128</b>
<b>Appendiks 2.....</b>	<b>128-129</b>
<b>Appendiks 3.....</b>	<b>130-136</b>
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>137-140</b>

## Kapittel 1. Innledning

*Kan, og eventuelt hvordan kan, IKT- basert interkommunalt samarbeid bidra til å løse ”småkommuneproblemet”?*

Det heter i sluttrapporten fra Makt og demokratiutredningen (2003: 48) om den digitale revolusjon, at utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT<sup>2</sup>) – med TV, Internett og mobiltelefoni – er en revolusjon som sprenger nasjonalstatens grenser. Den skaper nye kommunikasjonsmønstre over store avstander, gjør det mulig å flytte enorme pengesummer i løpet av sekunder, og skaper nye betingelser for gruppedannelser og politisk organisering. På bakgrunn av slike muligheter er IKT et viktig element i en fornyelse av offentlig sektor i Norge, og tanken bak problemstillingen over er hvordan vi kan tenke nytt i måten vi organiserer våre kommuner på.

Mer konkret ønsker jeg å studere en interkommunal IKT-satsning med relevans for dagens debatt, og med potensiell overføringsverdi for andre kommuner som ønsker å satse mer på IKT.

LiNK er navnet på et IKT-utviklingsprogram i og mellom tre distriktskommuner i Numedal, gjennomført i perioden 1999-2002. LiNK var et bredere IKT basert interkommunalt samarbeid enn det som er vanlig blant norske kommuner. Prosjektet har i større grad benyttet seg av mulighetsrommet som IKT gir, og er i så måte unikt her i Norge. Prosjektet etablerte muligheter for nettverkssamarbeid mellom det som kan beskrives som tre små og relativt perifere kommuner i Numedal og kan derfor være et velegnet case for å bedømme IKT- potensialet for tilsvarende kommuner i Norge.

For at LiNK skal kunne si andre noe om potensialet som ligger innenfor IKT, så må man studere hva som faktisk er gjennomførbart i et slik prosjekt. Det er derfor viktig å beskrive hvilke faktorer som har påvirket iverksettingen av LiNK i kommunene. Dette åpner for to underspørsmål:

---

<sup>2</sup> Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (heretter IKT) er en videreføring av IT. IT står for irreversibel kommunikasjon ved hjelp av datateknologi, dvs. dataenheter som bare kan hente og lagre informasjon fra et felles kartotek. IKT har avløst IT, særlig fordi kommunikasjon har fått, og blir tillagt, økt betydning.



1. *Hvor langt lyktes kommunene i numedalsregionen med prosjektet LiNK?*
2. *Hvilke faktorer var med på å fremme og eventuelt hvilke faktorer var med på å hemme realiseringen av prosjektet?*

Videre i dette kapittelet så ønsker jeg å si noe om de tema og begreper som danner bakteppet for min hovedproblemstilling.

### **1.1 Studiens litterære utgangspunkt**

Utgangspunktet for oppgaven er kommunestrukturdebatten som pågår i Norge for tiden. Mer konkret tar studiet utgangspunkt i rapporten ”Er stort så godt? Er smått så flott?”. Det er en forskningsrapport utgitt sommeren 2003 fra Universitetet i Oslo. Rapporten er skrevet i forbindelse med prosjektet ”Effekter og konsekvenser ved endring av kommunestruktur” (2003) finansiert av Kommunenes Sentralforbund (KS). Dette materialet brukes aktivt i den strukturdebatten som nå foregår rundt omkring i norske kommuner, der man selv skal diskutere fremtidig struktur for egen kommune.

### **1.2 Kommunestrukturdebatten**

Debatten om kommunestruktur har mange innfallsvinkler og bidragsyterne kommer både fra det politiske liv, forskningsmiljøet og interesseorganisasjoner.

Argumentasjonen dreier seg hovedsaklig om hensiktsmessig størrelse i forhold til dagens kommunale oppgaver og eventuelt morgendagens oppgaver som kommunen kan settes til å løse. Kjernen i debatten dreier seg om hva som er den optimale kommunestørrelse. Påstanden fra mange er at vi har for mange små kommuner i Norge.

Motsetningene i kommunestrukturdebatten bunner i ulik forståelse for hva en kommune er eller bør være, og hvilke funksjoner som er viktigst. De fleste argumentene holder seg innenfor rammene av det som kan kalles kommunenes legitimitetsgrunnlag: Autonomi, deltakelse og effektivitet.

#### **1.2.1 Autonomi**

Autonomi dreier seg om uavhengighet fra staten der maktspredning er lokal makt formelt avledet fra statsmakten. Det lokale kommunale selvstyret i Norge er ikke

grunnlovfestet, og graden av til- eller frakobling fra statlige styresmakter fastsettes derfor av Stortinget. Stortinget legger føringer for hva som skal være kommunenes oppgaver; oppgaver som ellers kunne ha vært ivaretatt av en ren statlig forvaltning. Spliden i kommunestrukturspørsmål dreier seg ofte om hvor uavhengig kommunene skal være fra staten: Skal kommunene være et selvstendig forvaltningsnivå med stor grad av frihet til å handle i tråd med lokale behov og ønsker? Skal de ha frihet fra å handle i tråd med nasjonale myndigheters ønsker? Eller skal kommunene være statens forlengede arm med viktigste oppgave å iverksette nasjonal politikk, som sikrer alle innbyggere et mest mulig likt tjenestetilbud over hele landet?

1 juni 1995 fattet Stortinget vedtak om at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne gjennom folkeavstemminger hadde gått i mot sammenslutning (Hansen 2003: 15). I dagens kommunestrukturdebatt følges denne ”frivillighetslinjen” ved at kommunestyre over hele landet må diskutere egen kommunes fremtid, men frivillighetslinjen kan sies å ha noe påtrykk ovenfra fra politikere som Kommunal- og regionalminister Erna Solberg som har et tydelig ønske om å redusere antall kommuner i Norge. Hun har ved flere anledninger antydnet bruk av økonomiske sanksjonsmiddel mot småkommunene om de ikke frivillig velger andre løsninger enn dagens kommunestruktur.

### **1.2.2 Deltakelse**

Et annet viktig legitimitetsgrunnlag for kommunene er ideen om et lokalt folkestyre. Tanken er at man skal ha mulighet til å delta i styringen av eget lokalsamfunn.

Grunnideen bak det kommunale selvstyre er forestillingen om at man utgjør et fellesskap med visse felles målsettinger, med offentlige tiltak som forfølger disse målsettingene (Hansen 2003:16-17). I kommunestrukturdebatter har diskusjonen om fellesskapsidealet stått sentralt.

Spørsmålet har ofte vært i hvilke grad kommunesammenslutninger undergraver fellesskapsidealet og dermed svekker folks oppslutning, tilhørighet og identifikasjon med den kommunen man er borger av (Hansen 2003:17). Sammenlignet med andre land er Norge et land der befolkningen i betydelig grad identifiserer seg med sitt bosted; bydelen, bygda eller kommunene, og dette gjelder enten vi bor tett- eller

spredtbygd, i store eller små kommuner. Det er også en sammenheng mellom kommunestørrelse og opplevelsen av lokal tilhørighet, der opplevelsen av tilhørighet og identifikasjon er sterkest i små kommuner og minst i storbyene. Dette kan blant annet forklares med at sterk identifikasjon lettest utvikles der man fortore blir kjent med folk, der man har nær kontakt med og hegner om lokale institusjoner, symboler og lokale personligheter (Baldersheim m.fl. 2003:89). Dette taler til fordel for småkommunene, men på den andre side vet man ikke så mye om hvilke demokratiske problem som kan dukke opp i kjølvannet av at kommunene i stadig større grad velger å løse sine oppgaver gjennom samarbeid. Man kan spørre seg om utstrakt bruk av interkommunalt samarbeid vil være demokratisk forsvarlig fordi man ofte flytter offentlige tiltak og oppfølging av felles mål ut av kommunen.

### **1.2.3 Effektivitet**

Man kan skille mellom to former for effektivitet, nemlig den som knyttes til mål og den som knyttes til midler. Førstnevnte dreier seg om grad av måloppnåelse, i politisk forstand hvorvidt det er samsvar mellom preferanser og behov på den ene siden og vedtak og tjenesteproduksjon på den andre. Kommunenes legitimitet vil øke i den grad institusjonen viser seg å være velegnet som formidler av offentlige goder og tjenester. Den andre type effektivitet er bedriftsøkonomisk, og dreier seg om hvorvidt ønskede tjenester produseres på den minst kostnadskrevende måte (Larsen 1997:253).

I dagens strukturdebatt er det kanskje mangel på effektivitet blant småkommunene som vies mest oppmerksomhet. Dette er for så vidt ikke noe nytt. I kommunestrukturdebatten som kom i kjølvannet av Schei-komiteens innstilling på midten av 1950-tallet ble kommunene i vesentlig grad vurdert ut fra deres muligheter til å bidra til en effektiv samfunnsbygging og til en effektiv yting av framtidige velferdstjenester – og i den forstand et organisatorisk virkemiddel for lokal gjennomføring av sentralt vedtatte velferdsmål. Christiansen-utvalget i 1992 hadde samme innfallsvinkel. Her var det sikring av enkeltborgernes rettigheter til offentlig/kommunal tjenesteyting som var det mest sentrale. Påstanden fra mange er at småkommuner står dårligere rustet til å tjene sine borgere enn det større enheter vil kunne gjøre. Baldersheim m.fl. (2003:117) måler norske kommuners systemkapasitet i

innbyggernes tilfredshet med de tjenester som den enkelte kommune produserer overfor sine innbyggere. Funnene deres avkrefter påstanden om at større kommuner er bedre rustet til å utføre kommunale tjenester. I de aller fleste tilfellene oppfattes tjenestene som bedre når kommunens innbyggertall synker. Det er nærliggende å relatere dette til større oversiktighet og dermed større politisk treffsikkerhet i mindre kommuner. I innbyggernes øyne fungerer de største kommunene dårligere enn de mindre, selv om dette ikke sier at tilfredsheten alltid er størst i de minste kommunene. Alt i alt er det altså ingenting som tyder på at småkommuner har dårligere styringsevne enn store, tatt innbyggernes tilfredshet i betraktning (Baldersheim m.fl. 2003: 117). Når det er sagt, så har det fra sentralt hold blitt ytret ønske om å overføre flere statlige oppgaver til kommunene. Spørsmålet blir da om små kommuner med dagens kommunestruktur vil kunne stå rustet til å ta i mot nye oppgaver?

Med hensyn til kostnadseffektivitet, så viser det seg at det er befolkningsstruktur innad i kommunen, og ikke størrelsen på kommunen som spiller inn på kostnadseffektiviteten. Kommuner med spredt befolkningsstruktur er dyrere i drift enn kommuner med tett befolkningsstruktur, uavhengig av folketall (Baldersheim m.fl. 2003: 153). En annen viktig faktor er regional fragmentering, for jo flere kommuner regionen består av, jo bedre er driftsresultatene i de ulike kommunene. I tillegg viser det seg at små kommuner er underrepresentert på kommunal- og regionaldepartementet (KRD) sin liste over økonomisk vanstyrte kommuner (Baldersheim m.fl. 2003: 153).

Likevel viser tall fra Statistisk sentralbyrå (1997) at kostnadene til sentral-administrasjon er markert høyere i små kommuner (kostnadene per innbygger flater ut når innbyggertallet kommer opp i 11.000). Tallene viser at det både innenfor sentral- og sektoradministrasjon er klare stordriftsfordeler, og dermed en klar økonomisk gevinst ved sammenslåing til større enheter (<http://www.ks.no/upload/25724/Aktuelle%20utviklings%20231003.doc>: 10.05.04).

Som vi ser, finnes det ikke noe fasitsvar på hva som er en optimal kommunestruktur. Selv om det av og til kan virke som om det er store kommuner som er svaret på en mindre problemfylt kommunehverdag, er det vanskelig å finne

bevis på dette. Alt avhenger av hvilke argumenter man velger å legge vekt på. Bortsett fra relativt kostbar sentral- og sektoradministrasjon, så skårer små kommuner i mange tilfelle godt på det som betegnes som kommunenes legitimitetsgrunnlag. Sannsynligvis ville man kunne styrke legitimitetsgrunnlaget til små kommuner ved å løse det mange ofte peker på som typiske kvalitets- og effektivitetsproblem – såkalte ”småkommuneproblem”.

### **1.3 ”Småkommuneproblem”**

Baldersheim m.fl. (2003:117-118) skriver at i debatten om kommunestruktur så dominerer påstanden om at små kommuner har mindre handlingsrom og handlingsevne enn større kommuner. Småkommunesyndromet kan beskrives som (a) et skalaproblem – på grunn av lite befolkningsgrunnlag kan man ikke oppnå de stordriftsfordeler i tjenesteproduksjon og innkjøp som større kommuner kan; (b) et kompetanseproblem – på grunn av perifer lokalisering har kommunen problemer med å skaffe eller holde på høykompetent arbeidskraft; (c) et transaksjonskostnadsproblem – på grunn av spredt bosetning i kommunene er det store avstander som skaper ekstra kostnader i tjenesteproduksjonen. Småkommuneproblemer kan videre knyttes tett opp til det Baldersheim m.fl. kaller for ”avstandenes imperativ”.

### **1.4 Avstandenes imperativ**

Norge er et land med en krevende geografi. Dette har satt sitt preg på befolkningsmønster og kommunegrenser. Baldersheim m.fl. (2003:157) skriver at mye av kommuneinstitusjonens rasjonale følger av et ”avstandenes imperativ”. Med det mener de at organiseringen av forvaltningen må tilpasses befolkningens geografiske fordeling. Mange tjenester kan bare produseres og leveres meningsfullt i nær kontakt med mottakerne. Kommunegrensene er formet ut fra geografiske imperativer, satt av befolkningens fordeling. Befolkningens fordeling grupperer seg atskilt av fjorder og fjell, skoger og vidder. Geografien i Norge er kanskje særlig besværlig i så henseende og har ført til at kommuneforvaltningen har en struktur med relativt mange små kommuner. Halvparten av kommunene i Norge har mindre enn 5000 innbyggere. Baldersheim mfl. (2003:157) deler problemet rundt ”avstandenes imperativ” opp i tre

komponenter: Noen kommuner har få folk, i noen er det langt mellom folk, mens andre ligger langt fra folk. Det er også slike kommuner som oftest sliter med typiske småkommuneproblem. Som vi skal se, så kan noen av disse problemene potensielt løses gjennom interkommunale samarbeid.

## **1.5 Interkommunalt samarbeid**

Hvorfor samarbeides det, og hva samarbeides det om?

Det er klart at interkommunalt samarbeid er et fremvoksende fenomen i Norge. I en landsomfattende undersøkelse utført av Telemarksforskning oppgir norske kommuner at de vanligste motivene for samarbeid først og fremst relateres til ønsket om å oppnå stordriftsfordeler. Særlig vektlagt er ønsket om større og mer kompetente tjenesteenheter, økonomiske besparelser og muligheter for å rekruttere/beholde fagfolk innenfor tjenesteområdet, i den rekkefølgen (Brantzæg og Sanda 2003:35-38). Noen samarbeid ble etablert alt på 70-tallet, men det er utover på 90-tallet samarbeidene øker i omfang, og spesielt har mye skjedd de siste årene. De vanligste samarbeidsområdene er innen administrasjon, styring og fellesutgifter. Mange av tiltakene innen dette området representerer relativt nye samarbeidsområder. Vanligst er samarbeid om revisjon, innkjøp av varer og tjenester, felles jord- og/eller skogbruksetat, IKT (data og nettverksløsninger)<sup>3</sup>, arbeidsgiverkontroll og kompetanseutvikling i kommunene (Brantzæg og Sanda 2003: 40-41).

Telemarksforskning gir, i sin undersøkelse om vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid, toppkarakter i forhold til ”ikke- IKS” på: Samlet utgiftsnivå for kommunene, mer tjenester ut av hver krone, faglig kvalitet, rekruttering av fagpersonell, styring og kontroll.

Som vi ser vil man potensielt sett kunne løse noen typiske småkommuneproblem gjennom IKS. Allikevel kan mulighetene for interkommunale samarbeid raskt begrenses gjennom ”avstandenes imperativ”, fordi mange forvaltningstjenester kun kan produseres og leveres meningsfullt i nær kontakt med mottakerne. Da blir spørsmålet videre om IKT kan bidra til å løse avstandsproblemet?

---

<sup>3</sup> Så godt som alle innrapporterte tiltak på dette området, er etablert i løpet av de to siste årene (Brantzæg og Sanda 2003: 41).

## 1.6 Samarbeid med informasjons- og kommunikasjonsteknologi

*Hva samarbeides det om innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)?*

Norske kommuners IKT-baserte samarbeid omfatter, mest av samarbeid om teknologi, og mindre om samarbeid med informasjon og kommunikasjon med teknologi.

Registrerte samarbeid innen IKT omfatter bl.a. drift av nettverk, utbygging av bredbånd, utvikling og vedlikehold av programvare, sikkerhetsløsninger og felles kontor- og økonomisystem. De klart viktigste motivene for samarbeid er å oppnå effektive økonomiske løsninger samt å lage større og mer kompetente tjenesteenheter innen teknologi (Brantzæg og Sanda 2003:41). Det foregår altså noe samarbeid om IKT, men svært få samarbeid legger vekt på informasjons- og kommunikasjonselementet<sup>4</sup>. Det er informasjons- og kommunikasjonspotensialet gjennom nettverkssamarbeid denne oppgaven omhandler.

### 1.6.1 Nettverkssamarbeid

Emmanuel Castells (1996) skriver om en historisk trend der viktige funksjoner og prosesser i stadig økende grad organiseres i nettverk, eller "space of flows". Han mener at informasjonsteknologi gjør menneskelig kontakt uavhengig av tid og rom - *"the material foundation of society, space, and time are being transformed, organized around space of flows and timeless time"* (Castells 1996: 507). Han skriver også at i nettverkssamfunnet er det de elektroniske samband som er samfunnets organisatoriske bærebjelker og at makten i større grad er samlet i knutepunkter (Castells 1996: 70-71). Frissen (1997:114) skriver at det er små, intelligente og fleksible enheter som vil representere organisasjoner i nær fremtid<sup>5</sup>. Videre skriver Frissen (1997: 114) at teknologien nå gjør småskala til en mulighet. Mens teknologien historisk sett har ført til sentralisering og etablering av store enheter, støtter nå IKT desentralisering og små enheter<sup>6</sup>. De store byråkratiske og hierarkiske organisasjonene er ikke lenger nødvendig ut fra et teknologisk perspektiv. På den andre side gjør også IKT alle mulige storskalaoperasjoner også realiserbare. Poenget er altså at det ikke lenger

---

<sup>4</sup> Det er i etterkant av denne undersøkelsen satt i gang flere IKT-baserte samarbeid i Norge med tydeligere fokus på informasjons- og kommunikasjonselementet.

<sup>5</sup> Dette skrev Frissen i 1997, og i dag kan vi for eksempel se desentraliseringen av norske tilsyn som et eksempel på en slik utvikling.

<sup>6</sup> Min oversettelse

spiller noen rolle hvor organisasjonen eller administrasjonen, er lokalisert – ”the globe is the village and the village is global” (Frissen 1997: 115).

LiNK er bygget på teorier omkring nettverkslogikk. På prosjektets hjemmesider kan vi lese at i navnet ”LiNK” ser man bokstaven ”i” som den viktigste. Den står for informasjonsnettverk. De beskriver et informasjonsnettverk å omfatte en gruppe mennesker og virksomheter som samarbeider og utveksler informasjon<sup>7</sup>, der evnen til å løse oppgaver gjennom samhandling i nettverk regnes for å være en kritisk suksessfaktor i informasjons- og kunnskapssamfunnet

(<http://link.itum.com/default.asp?uid=162>; 20.05.04). LiNK arbeidet med å skape ulike samhandlingsarenaer mellom ulike aktører i samfunnet, både lokalt, regionalt og nasjonalt, mellom private aktører og offentlige aktører.

Setter man dette i sammenheng med kommunestrukturdebatten så handler fremveksten av nettverkssamfunnet om at man med hjelp av IKT kan skaffe små og/eller isolerte kommuner tilgang til kompetanse og samarbeid på tvers av kommunegrenser og derigjennom oppnå mange av de fordeler som store kommuner har, uten de sistes ulemper, og uten at avstand er en avgjørende begrensning (Baldersheim m.fl. 2003: 6). Om det lar seg gjøre i praksis ville man kunne styrke den lille kommunes legitimitet.

## **1.7 IKT og mulighetsrommet**

Her gis en beskrivelse av mulighetsrommet innen IKT – hvorfor man har startet utviklingen av dette rommet, hvilke tekniske strukturløsninger som er tilgjengelige, og hvordan disse kan utnyttes til å utvikle kommuneorganisasjonen i nettverkssamfunnet. I januar 2002 la Regjeringen frem sitt program for modernisering av offentlig sektor. I rapporten e-Norge 2005 fra Nærings- og Handelsdepartementet (2002: 23) beskrives mål og visjoner som gir føringer for en sterkere satsing på IKT også i kommunene. Visjonene er en offentlig sektor med aktiv deltakelse på demokratiske arenaer, med likeverdige og individrettede tjenester av høy kvalitet med en effektiv ressursbruk der effektive offentlige tjenester skal gi konkurransefortrinn for næringslivet. IT er et virkemiddel for å nå dette. Med økende velstand, utdanning og kompetanse har vi blitt mer krevende kunder. Både næringslivet og folk flest har gode forutsetninger for å

---

<sup>7</sup> I de senere år har kommunikasjon, i tillegg til informasjon, kommet inn som et svært viktig element i dette tankegodset.



bruke IT på et avansert nivå og vil forvente å kunne benytte elektroniske tjenester også fra offentlig sektor. Befolkningen i Norge har vært tidlig ute når det gjelder å ta i bruk ny teknologi, men dette fortrinnet blir ikke utnyttet godt nok (eNorge 2002:9). Vår høye bruk av Internett må gjenspeiles i en moderne elektronisk forvaltning som skal bidra til å gjøre hverdagen enklere for kundene (eNorge 2002:23).

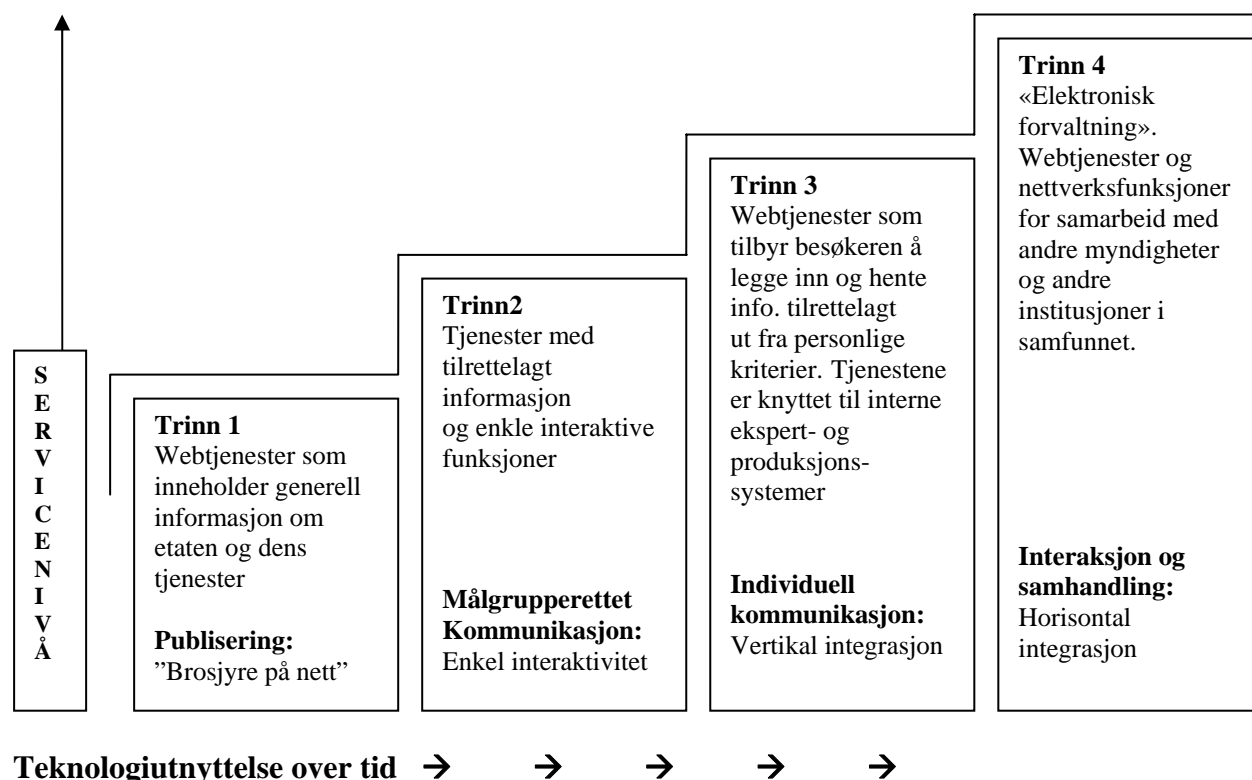
I 2003 utarbeidet KS et strategidokument om kommunal omstilling med IKT. Her uttales det at eksisterende strukturer i fylkeskommuner og kommuner er under press - i stor grad som et resultat av jakten på kvalitets- og effektivitetsgevinster. IKT åpner helt nye muligheter for organisering av oppgaver internt i den enkelte kommune/fylkeskommune og gjennom interkommunalt samarbeid. Det kan skapes virtuelle elektroniske arenaer for oppgaveløsning på flere nivåer uten fysisk sammenslåing, og en kan tenke seg funksjonsdeling mellom kommuner mht. oppgaveportefølje. For eksempel kan store kommuner utføre oppgaver for mindre kommuner eller kommuner kan fordele oppgaver seg imellom. Forholdet mellom små og store enheter og hvorfor de små kan ha mest å vinne ved å tenke nytt i kombinasjonen av IKT og organisasjonsutvikling, er i dag en sentral problemstilling (Omstilling med IKT 2005:5).

### **1.7.1 Døgnåpen selvbetjeningsforvaltning**

Det elektroniske mulighetsrommet for offentlig forvaltning er i stadig utvikling. Det ligger muligheter innen e-demokrati, e-service og e-forvaltning i relasjon til tre aktørgrupper: Politikere, tjenestemenn og innbyggere/næringsliv/ organisasjoner. E-service retter oppmerksomheten mot hvordan ny teknologi gjør det mulig for innbyggerne å få tjenester og service via elektroniske kanaler, særlig Internett. I dag rettes det særlig oppmerksomhet mot mulighetene for selvbetjeningsforvaltning på Internett, og et stadig større fokus mot mulighetene for en mer effektiv kunnskapsforvaltning (knowledge management) (Balderheim m.fl. 2003: 159). Her kreves administrative systemer og prosesser som gjør at en kan håndtere data, elektroniske dokumenter og kommunikasjon som skapes i samspillet mellom tjenesteleverandørene og innbyggerne/brukerne (Baldersheim m.fl. 2003:158-159).

### 1.7.2 De fire trinn mot elektronisk forvaltning

KS mener at brukerne bør få likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov. Kommuner og fylkeskommuner bør tilby elektroniske tjenester som forenkler brukernes hverdag (Omstilling med IKT 2003:8). Nedenfor illustreres det hvordan man over tid tenker seg en oppbygging av elektronisk forvaltning.



**Figur 1.1: Illustrasjon av de fire trinn mot elektronisk forvaltning.**

(Omstilling med IKT 2003:9)

Nesten alle kommuner har en "brosjyre på nett" tilsvarende trinn 1 i tjenestetrappa. Dette kan være enkle hjemmesider som gir informasjon om virksomheten og kontaktinformasjon. I følge KS sin undersøkelse "IKT i kommunene" er det stor variasjon i hvilke typer servicetilbud som tilrettelegges på kommunens hjemmesider. Innen 2003 var omme ble det forventet at alle kommuner i Norge har etablert hjemmesider. I 2003 ble det utført en evaluering av norge.no og Vestlandsforskning over tilgang, brukertilpasning og innhold på kommunale hjemmesider. Denne

evalueringen viser svært varierende kvalitet på de kommunale hjemmesider som er etablert (<http://app.norge.no/styresmakter/kommune>).

I nesten halvparten av kommunene finnes det i dag enkle interaktive tjenester slik som søketjenester, søknadsskjemaer og bestilling av dokumenter eller publikasjoner, tilsvarende trinn 2 i tjenestetrappen. En del kommuner har også lagt ut skjemaer som kan lastes ned fra nettet, skrives ut på papir og sendes via vanlig post. Trinn 3 i tjenestetrappen handler om å tilrettelegge for ”virkelige elektroniske skjema” som kan fylles ut på skjerm og sendes elektronisk. Enkelte kommuner har begynt å tilrettelegge for slik elektronisk innsending av skjemaer.

Det er klart at å klatre i denne tjenestetrappen er dyrt, både økonomisk og i menneskelige ressurser. LiNK representerer et klatrende samarbeid, der de deler både på det økonomiske løftet og på de menneskelige ressursene. I tillegg til å klatre i tjenestetrappen åpnet de kommunene for hverandre gjennom et ekstrasnett som gir grunnlag for elektronisk samarbeid om kommunale oppgaver.

### **1.7.3 Det ekte eServicetorget**

Et eServicetorg er en døgnåpen forvaltningstjeneste som tilbyr brukere informasjon og elektroniske tjenester. Et ekte eServicetorg innebærer å presentere informasjon og tjenester på toppen av tjenestetrappa. Informasjonen skal være hensiktsmessig strukturert og søkbar på tvers av forvaltningsnivåene uten tanke på bakenforliggende organisering. Dette betyr gjerne at flere virksomheter samarbeider, noe som igjen fordrer samordning av rutiner og avklaring av ansvar og myndighet på tvers av involverte virksomheter. Slik skal man også kunne tjene alle grupper, også de som trenger sammensatte tjenester, på en god måte - man finner all den informasjon og de forvaltningstjenestene man trenger fra alle offentlige etater, på tvers av forvaltningsnivåene, på ett sted. Hvordan tjenesteyterne fysisk er organisert, enten det er et interkommunalt samarbeid eller samarbeid mellom kommune og stat, er for innbyggeren/brukeren altså sekundært. Brukerne av offentlige tjenester skal ikke behøve å vite hvordan det offentlige internt har valgt å organisere seg.

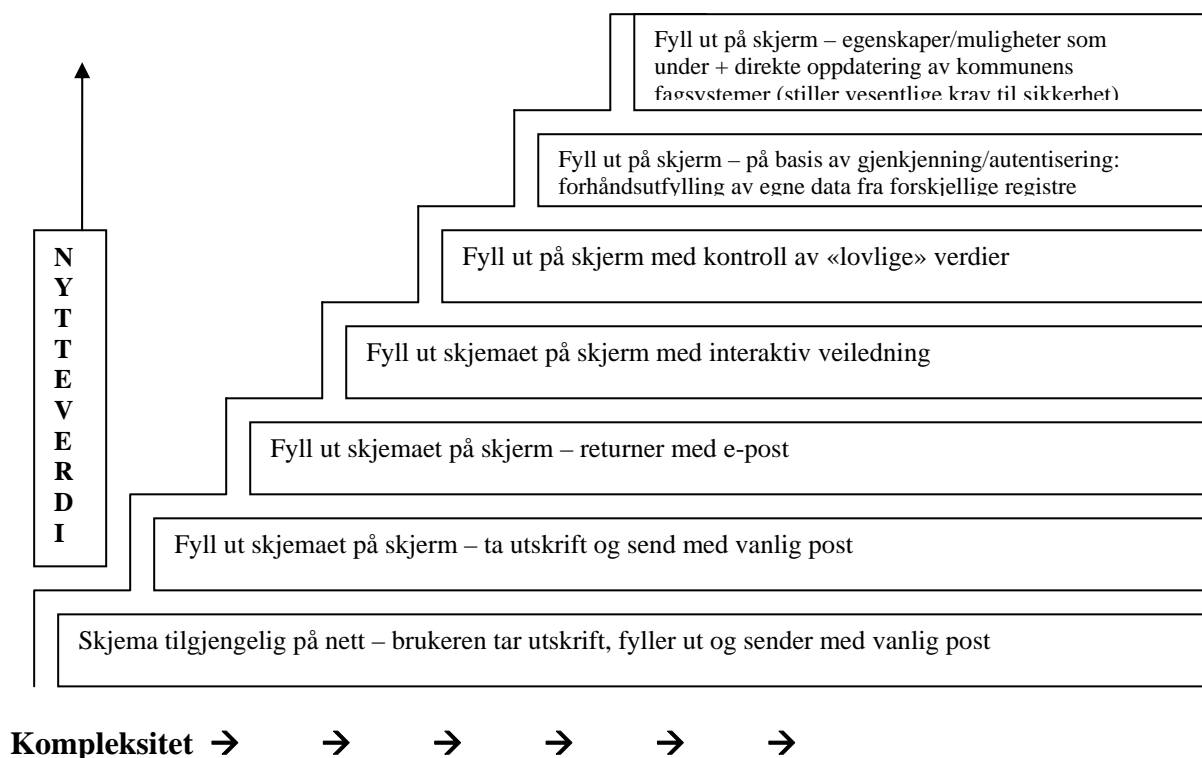
Tjenestene i et eServicetorg skal være interaktive og i størst mulig grad være skapt for selvbetjening. Kommunenes Fellesforbund i Danmark har opparbeidet et slik ekte

eServicetorg. Dette torget er et eksempel på hvordan man tenker seg at informasjon og tjenester skal være strukturert. Den enkelte bruker finner inngang med bakgrunn i sin livssituasjon. Bak inngangene (linkene), ”på bakrommet” finnes relevant informasjon og aktuelle forvaltningstjenester.



**Figur 1.2: Eksempel på hvordan netborger.dk har strukturert inngang til et ekte eServicetorg (<http://www.netborger.dk> :12.01.04)**

Nedenfor finner du en figur som illustrerer de ulike trinnene mot et slik ekte eServicetorg.



**Figur 1.3: Tjenestetrapp for bruk av elektroniske skjema for selvbetjente tjenester/søknader** (Omstilling med IKT 2003: 9)

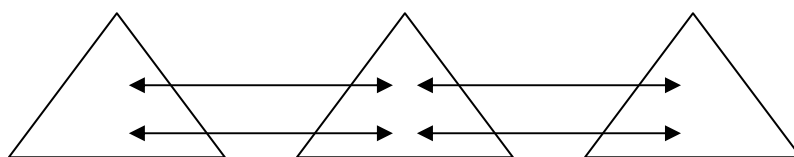
I nesten halvparten av de norske kommunene finnes det enkle interaktive tjenester med søknadsskjemaer og bestilling av dokumenter tilsvarende trinn 1 i figur 1.3. I Numedal startet man under LiNK å tilrettelegge for et eServicetorg. Undervegs i arbeidet med denne studien har Numedalskommunene også avsluttet et prosjekt for etablering av et ekte eServicetorg (se <http://ost-numedal.itum.com/>: 13.9.04). Generelt har ikke norske kommuner kommet langt i denne utviklingen.

#### **1.7.4 ”Digital forvaltningssammenslutning”**

Ved å benytte seg av mulighetene som skisseres ovenfor i et interkommunalt samarbeid kan man se for seg en digital forvaltningssammenslutning, der man åpner opp for en rekke nye måter å organisere kommuneforvaltningen på. Med dette kan man oppnå administrative storskalafordeler, men likevel fortsette med små fleksible politiske enheter. Det handler altså ikke om kommunesammenslutning, men om man vil: (Digital) forvaltningssammenslutning.

Nedenfor presenteres 4 mulige modeller for IKT –basert interkommunalt samarbeid. Alle modellene kan sees i sammenheng med det jeg over beskriver som typiske

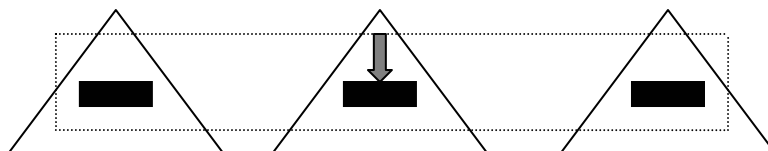
småkommuneproblem, spesielt skalaproblemet og kompetanseproblemet. Ved å bruke slike samarbeidsmodeller, kan man se for seg kostnadsbesparelser, økt kvalitet på oppgaveløsningen og større fagmiljø. Modellene representerer relativt liten eller stor grad av integrasjon mellom de samarbeidende kommuner. Her vises modellene i sin rendyrkede form. I realiteten kan man utvikle blandingsmodeller som kan benyttes midlertidig eller også som permanente løsninger.



**Modell 1.1: Utvidet faglig samarbeid.**

(De digitale kommuner: <http://www.hedenstedkom.dk/files/Samarbejdets%20organisering.pdf> (05.04.04), Baldersheim og Øgård 2003:186)

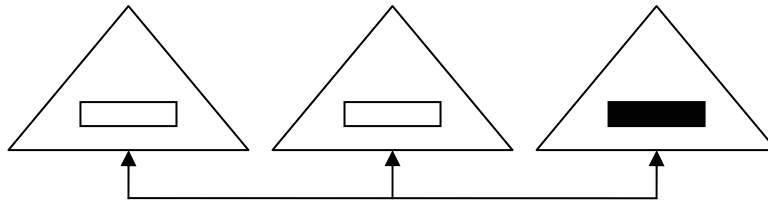
Her opprettes det felles infrastruktur, felles saks- og arkivsystem, felles databaser, intranett osv. Tanken er at medarbeidere med samme arbeidsfunksjoner på tvers av kommunegrensene kan utveksle kunnskap og erfaringer. Kommunene kan samordne flere felles informasjonssystemer slik at medarbeiderne kan konsultere, formidle kunnskap til og samarbeide med andre fagkolleger både internt og eksternt i kommunene. Rent teknisk har man for eksempel mulighet til å omstille telefonen på tvers av kommunene, ha felles e-postadresselister og kan i de mest avanserte tilfellene ad elektronisk veg utveksle saker med hverandre. Denne modellen omfattes av LiNK, men kommunen har først i den senere tid (etter LiNK) gått til anskaffelse av felles saksbehandlings- og økonomisystem. I prosjektperioden etablert kommunene felles infrastruktur med felles intranett (ekstranett), og startet informasjons- og kunnskapsformidling seg imellom. Dette er den minst forpliktende samarbeidsmodellen.



**Modell 1.2: Den virtuelle avdeling.**

(De digitale kommuner: <http://www.hedenstedkom.dk/files/Samarbejdets%20organisering.pdf> (0.5.04.04), Baldersheim og Øgård 2003: 187).

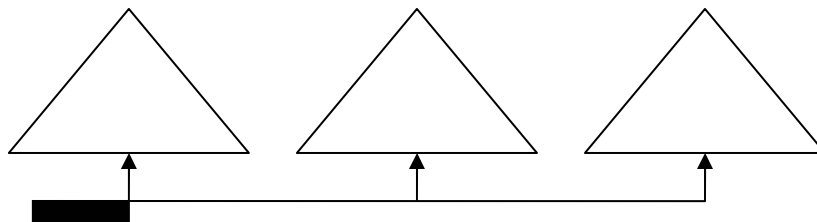
Denne modellen fastholder medarbeidernes plassering i den enkelte kommune, men man utvikler en felles ledelse som plasseres i en av kommunene. Servicen, eller tjenesteytingen utføres i hver enkelt kommune men ledes fra en av kommunene.



### **Modell 1.3: Flytting av funksjoner fra en kommune til en annen.**

(De digitale kommuner: <http://www.hedenstedkom.dk/files/Samarbejdets%20organisering.pdf>  
(05.04.04), Baldersheim og Øgård 2003: 187).

I denne modellen fjernes hovedfunksjonene fra to av kommunene og plasseres fullstendig i kommune 3. Hver kommune kan for eksempel spesialisere seg på hvert sitt felt. Her ligger det til rette for at hver enkelt kommune kan utvikle langt større fagmiljø enn det som er mulig i de fleste kommuner i dag.



### **Modell 1.4: Outsourcing til en tredje part.**

(De digitale kommuner: <http://www.hedenstedkom.dk/files/Samarbejdets%20organisering.pdf>  
(05.04.04) Baldersheim og Øgård 2003: 188).

I denne modellen fjernes funksjonen fra alle de samarbeidende kommunene, og i felleskap outsources funksjonen. Det er en slik modell KS sikter til når de ser muligheter for at store kommuner kan utføre oppgaver for mindre kommuner.

## **1.8 LiNK – Lokale informasjonsnettverk i Numedal /Kongsberg**

LiNK er altså navnet på et større IKT- prosjekt gjennomført av de tre numedalskommunene: Nore & Uvdal, Rollag og Flesberg i tillegg til Kongsberg.

LiNK står for ”Lokale informasjonsnettverk i Numedal/Kongsberg”. Det er et bredt og helhetlig IKT -utviklingsprogram som kort sagt skulle bidra til å bringe lokalsamfunnet i Numedalsregionen fra ”kulepennens tidsalder og inn i e-samfunnet<sup>8</sup>” (<http://link.itum.com/default.asp?uid=261&CID=261> : 09.09.03).

Prosjektets hoveddel pågikk fra 1999-2002 og besto av følgende elementer:

Teledemokrati, kunnskapsformidling og kompetanseutvikling, interkommunal samhandling, vevtjenere og elektronisk forretningsvirksomhet. Prosjektets hovedvisjon var at LiNK skulle bidra til å utvikle et fremtidsrettet, attraktivt og synlig lokalsamfunn gjennom smart bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Prosjektområdenes visjoner og mål kan gi et bilde på prosjektets omfang. Disse kan oppsummeres slik:

- 1. Teledemokrati* - utvikling av et levende lokaldemokrati gjennom å gjøre lokaldemokratiske arenaer tilgjengelige også via elektronisk veg.
- 2. Kunnskapsformidling og kompetanseutvikling* – utvikling av et lærende lokalsamfunn gjennom å heve generell IKT- kompetanse, utvikle skolene som ressursentra, kompetanseheving gjennom livslang læring, fleksibel læring, utvikling av samspillet mellom skole, næringsliv og lokalsamfunn.
- 3. Interkommunal samhandling* – elektronisk forvaltning gjennom ”digital kommunesammenslåing” og utvikling av kommunene som profesjonelle leverandører av informasjon og tjenester til innbyggere og næringsliv via elektroniske kanaler
- 4. Vevtjenere* – lokale informasjonstjenere og vevtjenere gjennom elektroniske møteplasser for lokalsamfunnet, samarbeidsteknologi, markeds plasser og profilering.
- 5. Elektronisk forretningsvirksomhet* – gjennom kunnskap om nettverksøkonomi, nettverkslogikk og elektronisk forretningsvirksomhet; forståelse for digitale strategier og praktisk erfaring med elektronisk forretningsvirksomhet.

---

<sup>8</sup> Derav navnet på denne hovedoppgaven



Lokalt kommunikasjonsnett – båndbreddekrevenende IKT- anvendelser, høyhastighets kommunikasjonsnett tilgjengelig for alle, fysisk og økonomisk. (<http://link.itum.com/default.asp?UID=457&CID=261&area=Dokumentasjon:18.09.2003>).

### **1.8.1 Begrensning**

For det første vil jeg konsentrere meg om prosjektets hoveddel, som altså pågikk fra 1999-2002. Videre kommer jeg først og fremst til å studere de tre småkommunene i Numedal og ikke bykommunen Kongsberg. Innenfor LiNK sine prosjektområder vil jeg konsentrere meg om prosjektområde 3 ”Interkommunalt samarbeid”, heretter kalt LiNK 3. En slik seleksjon betyr ikke at også de andre prosjektområdene omfattes av et samarbeid, men at LiNK 3 går dypest inn i det interkommunale samarbeidslandskapet. En slik seleksjon er av hensyn til omfang nødvendig, men ikke helt uproblematisk. Prosjektene er gjensidig knyttet til hverandre, og særlig er prosjektområde 1 ”Teledemokrati” (LiNK 1) tett knyttet til LiNK 3. LiNK 3 vil ikke kunne realisere sin visjon og sitt hovedmål uten LiNK 1 og omvendt. Prosjektgruppene for de to prosjektområdene valgte også tidlig i prosjektperioden å slå seg sammen, slik at de samarbeidet tett om iverksettingen. LiNK 1 er av mindre relevans for min problemstilling, men grunnet prosjektenes gjensidige avhengighet vil jeg i noe grad bringe med meg LiNK 1 videre i oppgaven.

### **1.9 Disposisjon**

I kapittel 1 gis en oversikt over tema, case og problemstilling for oppgaven. Denne oppgaven tar for det første for seg småkommuneproblemet i lys av LiNK. For det andre forsøker jeg å belyse det allmenne potensialet som finnes innen IKT for (små) kommuner. I kapittel 2 presenteres numedalskommunene i lys av småkommuneproblemet. I tillegg presenteres LiNK sin bakgrunnshistorie, mål og visjoner. I kapittel 3 søker jeg å velge teori og fremgangsmåte som best mulig kan forklare viktige faktorer i iverksettingsprosessen. Kapitlet gir med andre ord en oversikt over hvilke fremgangsmåte jeg vil velge for å finne svar på mine spørsmål. I kapittel 4 vil jeg forsøke å svare på underspørsmål 1: Hvor langt lyktes kommunene i numedalsregionen med prosjektet LiNK? Jeg vil foreta en top-down målorientert

analyse. Det vil si at jeg foretar en evaluering av prosjektets intensjoner og mål med faktiske resultater fra prosjektperioden 1999-2002. I kapittel 5 fortsetter den empiriske beskrivelsen i et prosessperspektiv. Jeg vil prosessevaluere for å søke å finne svar på hva som kan ha hemmet og hva som også kan ha fremmet iverksettingen av prosjektet. Funnene som blir presentert her er resultatet av de intervjuer jeg vil foreta meg. I kapittel 6 forsøker jeg å knytte sammen mine betraktninger og observasjoner, og se om virkeligheten stemmer overens med mine forventninger. Her søker jeg å finne svar på delspørsmål 2. I kapittel 7 samler jeg trådene og konkluderer.

## **Kapittel 2. Numedalskommunene og LiNK**

I dette kapittelet presenteres numedalskommunene i lys av småkommuneproblemet. I tillegg presenteres LiNK sin bakgrunnshistorie, mål og visjoner.

### **2.1 Numedalskommunene og småkommuneproblemet**

Numedal sammen med Kongsberg, er definert som en av fire regioner i Buskerud. Regionen består av bykommunen Kongsberg og de tre utpregede distriktskommunene i Numedal: Flesberg, Nore og Uvdal og Rollag.

Numedal er relativt spredtbygd og har en befolkning på til sammen ca 6706 innbyggere fordelt med 1480 innbyggere i Rollag, 2703 i Nore og Uvdal og 2523 i Flesberg. Mens befolkningstilveksten de siste årene har vært nedadgående i Nore og Uvdal og Rollag, har den vært forsiktig oppadstigende i Flesberg kommune. Det forventes en fortsatt nedadgående kurve i Nore og Uvdal de neste årene, mens Flesberg og Rollag forventes å holde omtrent samme befolkningsnivå som dag (<http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=06> : 01.01.04).

Numedalskommunene har en relativt sentral lokalisering med middels avstand til Oslo, men kjenner allikevel på vanskeligheten med å hente inn høykompetansen på arbeidstakermarkedet. Flere av respondentene peker på typiske småkommuneproblem som årsak til at man ønsket å satse på et IKT-utviklingsprogram i regionen. I intervju fortelles det at distriktene står fremfor helt andre problemstillinger enn kanskje større

byer har, og de ikke har tilstrekkelig tilgjengelig kompetanse. De har (hadde) heller ikke god infrastruktur, då derfor var dette viktig for dem: ” *vi brukte alltid bildet på hvordan så det ut før riksvegen kom*”. Videre sies det at man var redd for å ”*bli hektet av*”. De mener at dette gjelder kampen om arbeidskraft og kompetansenivået på de kommunale tjenestene, og nevner at det særlig i forhold til næringslivet er helt nødvendig å henge med. I tillegg påpekes det at numedalskommunene sammen med andre småkommunene hele tiden har hengende over seg er at de skal drive effektivt. ”*Du skal møte framtida på en måte, og sånn politisk oppi her har det aldri vært aktuelt å snakke om kommunesammenslåinger*”. Det var da noen mente at viss man fikk til et elektronisk nett som alle kommunene hadde tilgang på, så ville det kanskje være lettere å utveksle informasjon og kanskje jobbe litt mer på tvers mellom kommunene.

Ønsket om å etablere og dra nytte av stordriftsfordeler (jmf.1.3 og 1.5) var med andre ord en drivkraft bak prosjektet. Allikevel er nok ikke numedalskommunene de som er verst stilt, når det gjelder typiske småkommuneproblem i Norge. LiNK er på mange måter et resultat av tilgang på høykompetent arbeidskraft - særlig på teknologisiden. Numedalskommunene har god tilgang på teknologisk høykompetanse gjennom næringslivet på Kongsberg, og sier at næringsmiljøet i Kongsberg med sin høye kollektive og individuelle tekniske kapasitet, sammen med en innovativ kultur var en viktig basis og ressurs for gjennomføring av et LiNK-prosjektet (<http://link.itum.com/default.asp?uid=470>: 09.01.04). Slik illustrerer også LiNK viktigheten av å ha tilgang på høykompetanse.

Med hensyn til valg av case, så finnes det sannsynligvis kommuner i Norge som sliter mer med småkommuneproblem enn numedalskommunene, men slike problem oppfattes som sagt å være til stede. Siden LiNK er en såpass dyp og bred interkommunal satsing, har prosjektet sin unike status her i Norge. Til sammen blir dette et prosjekt som kan passe min problemstilling. Dessuten er prosjektet avsluttet og har i tillegg liggende store mengder dokumentasjon tilgjengelig på nettsiden <http://link.com>: 09.09.03).

## **2.2 LiNK**

LiNK står for lokale informasjonsnettverk i Numedal/Kongsberg og var et IKT-utviklingsprogram med en tidsramme på drøye 2 år, med oppstart våren 1999 og avslutning innen utgangen av 2001. Programmet er hjemlet i vedtak fattet av Regionrådet i Numedal 24. september 1999, med godkjenning av prosjektplaner. Forbruk av rene midler kom til sammen på 21 millioner kroner, men med dokumentert egeninnsats i hovedprogrammet endte man til sammen på ca 35 millioner kroner.

## **2.3 Bakgrunn**

LiNK er resultatet av en prosess som startet med utvikling av lokale informasjonstjenere i Kongsberg/Numedal- regionen. Gjennom flere år på 90-tallet jobbet en gruppe mennesker fra de tre numedalskommunene, Kongsberg kommune og næringslivet i regionen sammen om flere IKT-prosjekt. IT-divisjonen til Kongsberg Våpenfabrikk, Kongsberg Intech as, (senere EDB Intech as deretter ITworks) etablerte først Kongsbergweben<sup>9</sup> som de ønsket å kommersialisere gjennom NoByKom. NoByKom var et konsept for utvikling av lokale informasjonsnettverk i norske byer og kommuner. Numedalskommunene kom inn som aktuell pilot for utvikling av informasjonsnettverk for mindre samfunn. De inngikk en kontrakt med Kongsberg kommune, Intech og SND der de etablerte prosjektet Numedalsnet<sup>10</sup>, som ble en samfunnsvev for de tre numedalskommunene.

### **2.3.1 Lokal informasjonstjenere**

En lokal informasjonstjenere kan betraktes som selve ”hjertet” i det virtuelle lokalsamfunnet, og skal utgjøre et digitalt speilbilde av det aktuelle lokalsamfunnet i den virkelige verden. Så langt jeg kjenner til, var dette miljøet de eneste i Norge som på den tiden utviklet slike felles elektroniske møteplasser for hele lokalsamfunn. En slik lokal informasjonstjenere omfattet både næringsliv, offentlig virksomhet, lag og foreninger, aktivitetstilbud, transport og kommunikasjon mm. Denne helhetstankegangen, skulle også være varemerket for utviklingsprogrammet LiNK (IKT-

---

<sup>9</sup> Kongsbergweben er en samfunnsvev for Kongsberg by: <http://www.kongsberg.net>

<sup>10</sup> Numedalsweben er en samfunnsvev for Numedal: <http://www.numedal.net>

utviklingsprogram for LiNK 1999:2). Derav de ulike prosjektområdene som dekker flere samfunnsområder (jfr. 1.8).

### **2.3.2 Den digitale revolusjon**

Mens arbeidet med lokale informasjonstjenere pågikk, snakket næringsmiljøet på Kongsberg om paradigmeskiftet som pågikk – overgangen til informasjons- og kunnskapssamfunnet og den digitale revolusjon. Numedalskommunene hadde behov for å øke kunnskapen om hvordan man skulle møte den nye tiden, og 7. mai 1998 vedtok regionrådet for Numedal å sette ned ei plangruppe for forslag til en strategisk IKT- plan for numedalskommunene. Denne planen dannet grunnlaget for LiNK.

### **2.3.3 Nasjonal interesse**

LiNK traff nok en nerve i den nasjonale samfunnsutviklingen, og kommunene møtte stor interesse fra myndigheter og andre offentlige aktører som fann IKT-planene i Numedal interessante. Strategien i LiNK var å bygge videre på helhetstankegangen som lå i samfunnsveven der man ønsket å løfte hele lokalsamfunnet og regionen inn i den nye tiden. Satsingen på IKT-utvikling i Kongsberg/Numedal ble forankret i Regionalutviklingsprogrammet (RUP) 1999, for Buskerud Fylkeskommune:

*”Kongsberg og Numedal kan være en rollemodell for byggingen av lokale informasjonsnettverk ikke bare i Buskerud, men også på nasjonalt nivå. Denne regionen har alle forutsetninger for en slik rolle, basert på blant annet kompetanse, etablerte samarbeidskonstellasjoner og evne til gjennomføring. Dette er synliggjort gjennom allerede gjennomførte og påbegynte prosjekter”.*

IKT-utviklingsprogrammet i Kongsberg/Numedal ble også et prioritert tiltak i den nye ”Strategisk næringsplan for Buskerud” (IKT-utviklingsprogram for LiNK 1999: 1).

Utviklingen i Kongsberg/Numedalsregionen var også i tråd med målsettingene i ”Næringsrettet IT-plan 1998-2001” fra Nærings- og handelsdepartementet. I sin IT-politiske redegjørelse for Stortinget våren 1998, sa minister Lars Sponheim at:

*”Regjeringen vil støtte pilotprosjekter i utvalgte kommuner for utvikling og demonstrering av lokale informasjonsnett for bl.a. overføring av ekspertise og kompetanse”.*

Disse signalene finner vi igjen i departementets næringsrettede IT-plan 1998-2001, som blant mange tiltak fokuserer på:

*”Anvendelse av IT med vekt på regional utvikling, økt fokus på IT-anvendelser til... Stimulering av økt telependling og pilotprosjekter for utvikling og demonstrering av lokale informasjonsnettverk” (IKT-utviklingsprogram for LiNK 1999: 4).*

### **2.3.4 Nasjonal demonstrator**

LiNK fikk en rolle som *”nasjonal demonstrator”* gjennom programmet Nasjonale informasjonsnettverk (NIN), i regi av Norges Forskningsråd. Programmet gikk i perioden 1996 - 2001 på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet, der det initierte og støttet et stort antall prosjekter over hele landet der formålet var å jobbe annerledes og tenke nytt, både når det gjaldt organisasjonsutvikling og utnytting av IKT-ressurser ([http://tapirforlag.no/supplement/testmappe/Brosjyre%20NIN\\_02\\_2.pdf](http://tapirforlag.no/supplement/testmappe/Brosjyre%20NIN_02_2.pdf); 13.08.04). Her ble det sagt at programmet for utvikling av LiNK kunne ha verdi som nasjonal demonstrator ut fra følgende momenter:

*”1. Programmet innebærer et helhetlig konsept for å utvikle en ”grunnmur” for utvikling av informasjonsnettverk i norske lokalsamfunn. Gjennom en slik helhetstenking, tilrettelegges det for utvikling av lokalsamfunnet generelt som et definert informasjonsnettverk, samtidig som en fremmer utviklingen av mange mindre, etablerte og planlagte informasjonsnettverk innen det aktuelle lokalsamfunnet”.*

*2.” Programmet er sterkt forankret i overordnede mål og strategier både nasjonalt og regionalt”.*

*3. ”Det reises problemstillinger av prinsipiell distriktpolitisk betydning”.*

*4. ”Programmet omfatter konsept- og produktutvikling med stor overføringsverdi for andre lokalsamfunn i Norge” (IKT-utviklingsprogram for LiNK 1999: 4).*

## 2.4 LiNK sin visjon og målsetting

LiNK sin visjon er å bidra til å utvikle et *framtidssrettet, attraktivt og synlig lokalsamfunn* gjennom smart bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi:

1. *"Kongsberg/Numedal-regionen skal være en avansert region og utnytte våre fortrinn, når det gjelder bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i regionens private og offentlige virksomheter - samt i lokalsamfunnet forøvrig. Regionen skal være en rollemodell, også på nasjonalt nivå, for utviklingen av lokale informasjonsnettverk".*
2. *"Gjennom et samordnet utviklingsprogram skal vi bli i stand til å endre vår måte å arbeide, leve og lære på. Slik kan regionen bedre møte de utfordringer og muligheter som overgangen til informasjons- og kunnskapssamfunnet medfører, for å sikre framtidig næringsutvikling og bosetting"* (<http://link.itum.com/default.asp?uid=471>: 09.09.03).

LiNK sin hovedmålsetting var å bidra til å sikre næringsutvikling og bosetting i Kongsberg/Numedalsregionen, i informasjons- og kunnskapssamfunnet, gjennom:

- a) *"Nettverkssamhandling for å medvirke til: 1) Økt konkurransekraft; 2) produktivitet og kvalitet i eksisterende næringsliv; 3) Etablering av nye kunnskapsbaserte virksomheter; 4) Økt kompetansenivå i regionen; 5) Effektive offentlige tjenester; Levende lokaldemokrati; 6) Avansert tele/data infrastruktur tilgjengelig for alle - fysisk og økonomisk".*
- b) *"Utvikle helhetlige konsepter og løsninger for lokale informasjonsnettverk, med nasjonal verdi som modell for andre regioner/lokalsamfunn, og som kan kommersialiseres og tilbys kommuner og lokalsamfunn via lokale, kunnskapsbaserte virksomheter"* (<http://link.itum.com/default.asp?uid=472>:09.09.03).

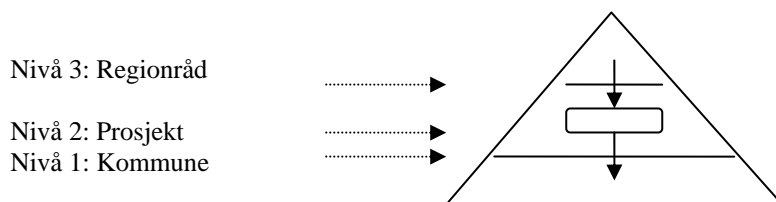
Hvert prosjektområde hadde sine visjoner og målsettinger bygget på dette (jfr. 1.8).

## 2.5 Interkommunal samhandling - LiNK 3

Prosjektområde 3, eller LiNK 3, dekker delprosjektet interkommunal samhandling. Kort sagt dreier prosjektet seg om å modernisere intern og ekstern infrastruktur med bruk av IKT. Det dreier seg om å etablere intranett i hver kommune, etablere et felles ekstrasnett og tilrettelegge elektroniske løsninger for samarbeid. Ved full utnytting av løsningene kan man snakke om en "digital forvaltningssammenslutning".

### 2.5.1 Organisering

Når det gjelder organisering, så sto Regionrådet for Numedal som oppdragsgiver for gjennomføringsprogrammet og Numedalsutvikling BA sto som programansvarlig.



**Modell 2.1 Klassisk ovenfra og ned organisasjon**

Som vist i figur 2.1 bar prosjektet preg av en klassisk ovenfra og ned organisering. Øverste styringsorgan i LiNK var Regionrådet i Numedal (nivå 3), bestående av ordførere og en opposisjonspolitiker fra hver kommune, med Kongsberg som assosiert medlem. Regionrådet for Numedal er et felles samarbeidsorgan for de tre kommunene (<http://www.numedal.net/regionradet/default.aspx?ArticleID=12839&MenuID=6267>:1 3.08.04), og kommunene har tegnet en viljeserklæring som formaliserer det interkommunale samarbeidet (<http://www.numedal.net/regionradet/default.aspx?MenuID=6268>). Numedalsutvikling BA (<http://www.numedalsutvikling.no/>) hadde koordinerings- og iverksettingsansvar. De stilte med en programansvarlig, en programkoordinator og prosjektledere, i tillegg utpekte de en lokal prosjektleder for hvert delprosjekt i hver enkelte kommune. Disse dannet til sammen prosjektgruppen (nivå 2). De lokale prosjektlederne hadde igjen hovedansvaret for iverksettingen i sin kommune (nivå 1). Det lokale prosjektlederne ble hentet fra rådmannens stab. Prosjektleder skriver at:

*”Det var viktig at lokal prosjektleder hadde solid og god forankring i sin kommune, fordi prosjektgruppen, som hadde faste møter pr. 14. dag, fortløpende gjorde beslutninger som var ”bindende” for alle kommunene. Det var derfor den lokale prosjektleders ansvar å skaffe nødvendig ryggdekning og forankring i egen organisasjon for de beslutninger som fortløpende ble tatt i prosjektgruppa”.*



De lokale prosjektlederne plukket ut en kommunal arbeidsgruppe til å bistå i gjennomføringen i prosjektet. Ekstern kompetanse ble trukket inn ved behov. LiNK ble strukturert med prosjektlederprosessen (PLP) til Innovasjon Norge som la føringer for hvordan prosjektet skulle gjennomføres. Respondentene fant denne arbeidsmetoden grei å jobbe etter. PLP la strukturen for en faseinndelt utvikling gjennom forstudie, forprosjekt og hovedprosjekt, med oppfølging og kvalitetssikring gjennom måldefinering, beslutningspunkter, milepæler og identifiserte kritiske suksessfaktorer ( <http://link.itum.com/default.asp?uid=270>: 02.06.04)

I tillegg ble gjennomføringen av hovedaktivitetene - som var nødvendige for å nå målsettingene - gjort i nært samarbeid med prosjektområde 1 Teledemokrati (LiNK1). LiNK1 organiserte sitt arbeid på samme måte som LiNK3. Med den tette koblingen mellom kommunenes intranettsider og Internettsider, ble etableringen av disse sidene gjennomført som fellesaktiviteter mellom prosjektområdene. Prosjektgruppemøtene ble derfor gjennomført i fellesskap. Dette medførte at hver kommune var representert med 2 lokale prosjektledere i arbeidet, noe som prosjektleder sier resulterte i et tryggere beslutningsgrunnlag.

Det var videre enighet om at alle aktiviteter som skulle gjennomføres, skulle gjøres parallelt i alle kommunene. En gjennomførte altså ikke noen ”pilotaktiviteter” i enkeltkommuner for så å implementere dette i de øvrige kommunene (<http://link.itum.com/default.asp?uid=272&CID=25>: 09.09.03).

### **2.5.2 Finansiering og samarbeidende aktører**

LiNK3 var en del av, et budsjett på 21 millioner kroner. Den opprinnelige økonomiske rammen for delprosjektet LiNK 3 var satt til kr. 4,5 millioner kroner. Imidlertid ble det i løpet av prosjektperioden besluttet å redusere planlagte aktiviteter og budsjетtramme. Årsaken til overgangen var manglende fullfinansiering i forhold til opprinnelig budsjett. I overgangen til ”minimumsbudsjett” fra 1. oktober 2000, ble ny budsjетtramme satt til kr. 3,8 millioner kroner.

Prosjektet knyttet til seg en hel del eksterne aktører som bidro til finansieringen av programmet. Statlige aktører bidro med 53 % av midlene, der Norges Forskningsråd bidro gjennom NIN-programmet med 6.5 mill. kr. Kommunal- og

regionaldepartementet bidro med 2 mill. kr. Kirke undervisnings- og forskningsdepartementet bidro med 1.5 mill. kr. Høykom bidro med 1.3 mill. kr. Regionale samarbeidsaktører bidro med 22 % av midlene, der Buskerud Fylkeskommune bidro med 1.9 mill. kr. Innovasjon Norge bidro med 1 mill. kr. BU bidro med 0.9 mill. kr. KS regionalt bidro med 0.8 mill. kr. Lokalnivået sto selv for 25 % av finansieringen, der Kongsberg bidro med 1.3 mill. kr. og numedalskommune bidro med til sammen 4 mill. kr. Lokalt næringsliv bidro også en del, men dette var midler som gikk utenom LiNK3 (Telefonintervju med Halvor Rostad:12.10.04).

De fleste offentlige aktørene kom inn som samarbeidspartnere i prosjektets tidlige fase. Etter hvert som prosjektet rullet og gikk knyttet man til seg flere private aktører, og her nevnes noen av de viktigste for LiNK3: [Electric Farm](#), ITworks (konkurs) og [Itum as](#) (teknologileverandører), [Sem og Stenersen](#) (blanketthotell), [Kommuneforlaget](#) (med Internettbasert informasjonssystem for kommunene), [NTNU](#) ([Studio Apertura](#) - kunnskapskompetanse/organisasjonsutvikling) og [Nettavisen](#) med nettredaktør Odd Harald Hauge (<http://link.itum.com/default.asp?uid=306&CID=25> :09.01.04).

Av andre viktige samarbeidspartnere på kunnskapssiden kan nevnes Handelshøgskolen BI og NTNU. Det ble gjennom BI gjennomført et regionalt managementprogram<sup>11</sup>, der alle de lokale prosjektlederne var med. Prosjektleder skriver at dette sikret en ytterligere forståelse for arbeidet man skulle gjøre i prosjektet, og var en meget viktig suksessfaktor. Dette synspunktet deler han også med samtlige de personer jeg har intervjuet om LiNK.

### **2.5.3 LiNK 3 ”interkommunal samhandling” - overordnet visjon og mål**

Visjon: *”Kommunene skal være en profesjonell leverandør av elektronisk informasjon og elektroniske tjenester til innbyggere og næringsliv”.*

Overordnet målsetting: *”Prosjektområdet skal bidra til økt service, effektivitet og kvalitet på kommunale tjenester. Dette skal skje gjennom bedret informasjonsutveksling, kommunikasjon*

---

<sup>11</sup>Managementprogrammet ”Cyberdemokrati, nettverksøkonomi, næringsutvikling og elektronisk deltakelse” ble gjennomført lokalt i samarbeid med Handelshøgskolen BI i tidsrommet april 2000 - februar 2001. Programmet hadde i alt 39 deltakere, omtrent likt fordelt på næringsliv og offentlige virksomheter og med en kvinneandel på nær 40 %. Det ble oppnådd gode resultater på eksamen og for prosjektoppgavene. Programmet medvirket til nye bedriftsetableringer i regionen (<http://link.itum.com/default.asp?uid=481>).

og samhandling internt, lokalt, regionalt og mot omverdenen” (<http://link.itum.com/default.asp?uid=273&CID=25>: 30.05.04).

#### **2.5.4 LiNK 3 - delmål**

Det er først og fremst målsetting 1,2 og 3 som jeg vurderer å være viktigst med hensyn til småkommuneproblemet, og det er disse jeg vil konsentrere meg mest om i den videre diskusjonen utover i oppgavens kapittel 5-7.

##### **1) Etablere intranett i hver kommune<sup>12</sup>**

Her inngår installasjon teknologisk plattform samt implementering av utvalgt innhold og funksjonalitet på intranettet. Det skal etableres teknisk løsning for automatisk publisering av informasjon fra intranettet ut på kommunenes Internettsider. Intranettet etableres i tilknytning til kommunens lokalnett og kommunene må selv ta ansvaret for å knytte ytre enheter til sitt lokalnett (Prosjektplan for prosjektområde 3 1999:5-6).

##### **2) Etablere ekstranett mellom kommunene<sup>13</sup>**

Her inngår kommunenes installering av felles informasjonsstruktur, for slik å tilrettelegge for elektronisk informasjonsutveksling, kommunikasjon og samhandling mellom kommunene. Det skal også etableres løsning for videokonferanse mellom kommunene lokalnett (Prosjektplan for prosjektområde 3 1999:6).

##### **3) Etablere kommunikasjonsløsninger for kommunikasjon og samhandling**

Delprosjekt 3 vedrører samarbeidsteknologi med utvalgte løsninger for kommunikasjon og elektroniske tjenester som skal tas i bruk. Elektroniske søknadsskjemaer skal legges tilgjengelig på Internett (Prosjektplan for prosjektområde 3 1999:6). Tanken er at en skal starte utviklingen av et eServicetorg (se figur 1.3).

---

<sup>12</sup> Intranett er et internt nett bygget på Internetteknologi

<sup>13</sup> Eksternt intranett bygget på Internetteknologi. Samme konsept som intranett, bare at dette var et internt nett for numedalskommunene

#### **4) Kunnskapsoverføring**

Det skal utarbeides dokumentasjon som kan benyttes i informasjonsarbeide om prosjektet, for overføring av kunnskap til andre interessenter (Prosjektplan for prosjektområde 3 1999:6).

#### **5) Etablering av datavarehusløsning**

Det skal implementeres en intranettbasert datavarehusløsning der det tilrettelegges for automatisk uttrekk av relevant styrings- og produksjonsdata. Prosjektet begrenses til å gjøre KOSTRA-data tilgjengelig på et datavarehus. En gir dermed kommunene mulighet til å utnytte KOSTRA-data som styringsinformasjon fortløpende i egen virksomhet (Prosjektplan for prosjektområde 3 1999:6).

### **2.6 LiNK 1 ”Teledemokrati” - visjon og mål**

Innen dette prosjektområdet, er det særlig målsetting 3 som er tettest knyttet opp til aktivitetene i LiNK 3.

*Visjon: ”Prosjektområdet skal bidra til et levende lokaldemokrati”.*

*Mål: ”I overgangen til kunnskapssamfunnet og den økende bruk av Internett-teknologi for informasjon, kommunikasjon og samhandling, vil det kreve at demokratiets aktører er del av den nye arenaen - samt at man sikrer demokratiets spilleregler for framtiden. LiNK skal bidra til å utvikle et framtidsrettet, attraktivt og synlig lokalsamfunn gjennom smart bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)” (<http://link.itum.com/default.asp?uid=407&CID=23>; 09.09.03).*

#### **2.6.1 LiNK 1 sine 4 delmål:**

1) Etablere IKT-verktøy for å fremme lokaldemokratiet; 2) Kompetanseutvikling blant prioriterte målgrupper; 3) **Teledemokrati i lokalsamfunnet**; 4) Kunnskapsoverføring

## Kapittel 3. Valg av teori og fremgangsmåte

I valg av teori og fremgangsmåte ligger de essensielle spørsmålene i hvordan jeg på en best mulig måte kan hente frem sannheten om virkeligheten. Dette kapittelet gir en oversikt over hvilke fremgangsmåte jeg vil velge for å finne svar på mine spørsmål.

### 3.1 Utgangspunktet

Utgangspunktet for valg av fremgangsmåte er hovedproblemstillingen: *Kan, og eventuelt hvordan kan, IKT- basert interkommunalt samarbeid bidra til å løse småkommuneproblemet?*

### 3.2 Valg av undersøkelsesdesign

I valg av undersøkelsesopplegg er det om å gjøre å velge det designet som passer best for å finne svar på min problemstilling. Egentlig hadde det ideelle vært å benytte meg både av kvalitativ og kvantitativ metode. På den ene siden ønsker jeg å gå i dybden for å beskrive og analysere LiNK- prosjektet. På den andre siden inneholder også problemstillingen et kausalt forhold mellom IKT og småkommuneproblem, der jeg ønsker å belyse det allmenne potensiale som finnes i en slik type IKT-satsning. En dybdeanalyse peker mot et valg av en kvalitativ metode for innsamling av data.

Forholdet mellom IKT som et eventuelt bidrag til en allmenn løsning på typiske småkommuneproblem, handler om å finne en kausal sammenheng, der en kvantitativ metode for innsamling av data muligens ville være best. Da måtte jeg i så fall undersøkt småkommuner med viss type interkommunal IKT-strategi, med andre små kommuner uten slik IKT-strategi. Da kunne jeg undersøkt om kommunene med en interkommunal IKT-strategi i mindre grad følte småkommuneproblematikken på kroppen enn kommuner uten slik IKT-strategi.

En viktig faktor å ta med i en vurdering av undersøkelsesdesign er hva som er praktisk gjennomførbart. Dette studiet skal gjennomføres innen en viss tidsramme og kostnadene må ikke bli for høye. Å benytte meg av begge metodene for datainnsamling, finner jeg praktisk vanskelig i denne sammenheng. Jeg må derfor velge. Siden dette er en undersøkelse som tar utgangspunkt i den norske

kommunestrukturdebatten, og LiNK er ganske unik med hensyn til slik IKT-strategi i Norge, begrenses mine valgalternativer av seg selv.

En annen viktig del av problemstillingen er å finne svar på de to underspørsmålene (se s.2). Denne delen vil kreve et system som legger til rette for en mer beskrivende og nyansert undersøkelse. Det vil kreve en metode som går i dybden av LiNK. Poenget med disse spørsmålene er å skaffe meg oversikt over hva som faktisk er gjennomførbart, og hva som ikke er gjennomførbart i et slik prosjekt. Deretter vil jeg på grunnlag av dette kunne gjøre en vurdering om slik type IKT- struktur er rett veg mht. å bidra til en løsning på småkommuneproblemet. Svaret jeg da kommer fram til med hensyn til kausalitet vil mer antyde enn bekrefte en eventuell sammenheng mellom en slik IKT-strategi og en løsning på småkommuneproblemene.

Jeg kommer altså til å undersøke LiNK- prosjektet for å kunne si noe generelt om IKT- struktur. Dette er en induktiv strategi. Tilhengerne av denne strategien hevder at den beste fremgangsmåten for å samle inn empiri først er å skape seg noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, og dernest gå ut å samle inn empiri for å se om forventningene stemmer overens med virkeligheten (Jacobsen 2000:28). En induktiv strategi lar seg best forene med en kvalitativ metode for å samle inn data på. Nedenfor presenterer jeg det teoretiske grunnlag som danner forventninger om hvordan en iverksettingsprosess vil foregå. Disse forventningene vil danne grunnlag for noen hypoteser som jeg ønsker å teste på empirien som samles inn om LiNK-prosjektet.

Med dette som bakgrunn blir dette et *singel hypotesetestende casestudie* der jeg altså finner det mest fornuftig å velge en kvalitativ metode for innsamling av data.

### **3.3 Valg av teoretisk verktøy**

Hensikten med valg av teoretisk verktøy er altså på forhånd å kunne danne meg noen forventninger om LiNK-prosjektet, for så å undersøke om disse forventningene stemmer overens med det som skjedde i prosjektet. Poenget er å belyse hvilke aktører eller faktorer som hemmet eller fremmet gjennomføringen av prosjektet. Jeg synes derfor det blir naturlig å gripe fatt i selve iverksettingen av prosjektet. Etter en

litteraturgjennomgang, fant jeg det mest egnet å benytte meg av iverksettingsteori som teoretisk rammeverk.

Nedenfor redegjør jeg for hva iverksetting av offentlig politikk innebærer, og deretter de ulike skoleretninger innenfor iverksettingsteorien. Det viktigste for meg i dette kapittelet er ikke å foreta en gjennomgang av alle sider av denne teorien, men belyse bidrag og elementer i disse som er relevante for mitt studie. Jeg finner Audun Offerdal sitt bidrag i boken *Det kommunale laboratorium* fra 2003 sentral som utgangspunkt for de teoretiske elementer innen iverksettingsteorien jeg vil vektlegge. Offerdal har valgt å samle flere elementer fra en rekke sentrale iverksettingsstudier til en helhet, samlet under to hovedperspektiv som han kaller ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp.

Hypotesene som dannes baseres på Offerdal, men er altså i regelen hentet fra flere ulike bidrag innen iverksettingsteorien. Derfor vil jeg også bruke annen litteratur for utdyping der jeg finner det nødvendig.

### **3.3.1 Iverksettingsteori**

Iverksettingslitteraturen kan i samfunnsvitenskapelig sammenheng betraktes som relativt ny. Selv om iverksettingsteorien vokste fram som en egen disiplin først på 1970- tallet, var ikke dette et fagfelt som fram til da hadde ligget uberørt. Flere tidligere studier hadde klare likhetstrekk med nåtidens studier - både innenfor sosiologi, offentlig politikk, psykologi og statsvitenskap hadde man tidligere lansert både teoretiske og empiriske arbeid med relevans for studier av en iverksettingsprosess (Van Meter & Van Horn 1975:452-453).

Under merkelappen ”implementering” eller ”iverksetting” dukket det på 70- tallet opp flere studier som søkte å kaste lys over det som skjedde etter at et politisk vedtak ble fattet. Foregangsmenn for tradisjonen var Pressmann og Wildavsky som med sin bok fra 1973 *Implementation – How great expectations in Washington are Dashed in Oakland* som la grunnsteinen for hovedretningen.

Studier av iverksetting åpnet opp for mer nyanserte forestillinger om hva som finner sted etter at offentlige myndigheter har bestemt seg for at noe skal skje, men ulik tilnærming til politiske problemer gjorde at det raskt dannet seg bestemte skoler. Skolene bygget på ulike forutsetninger om hva iverksetting egentlig er, og de utformet

ulike analytiske modeller (Kjellberg & Reitan 1997: 131). De to hovedperspektivene som utmeislet seg presenteres nedenfor i 3.3.3.

### 3.3.2 Iverksettingsbegrepet

Det finnes ingen klar og allmenngyldig definisjon av begrepet iverksetting. Det hersker uenighet om hva som er iverksettingsfasen, om hvor grensen skal trekkes mellom det som er utgangspunktet for et vedtak og det som er gjennomføringen av det – om det omfatter den politiske prosessen før vedtaket blir fattet og hvor stor rolle prosessen før vedtaket har på gjennomføringen av tiltaket.

En diskusjon som danner et vesentlig skille mellom de to skoleretningene som beskrives nedenfor er når det vedtatte programmet egentlig tar slutt. Er programmet iverksatt og gjennomført viss det ikke er virkeliggjort? En gjennomføring av et vedtak behøver nødvendigvis ikke å føre til en virkeliggjørelse av dets målsettinger. Pressman og Wildavsky (1973) definerer iverksettingens rammer slik:

*”Vi kan ikke operere med en definisjon av politikk som utelukker enhver form for iverksetting og heller ikke med en definisjon som innbefatter enhver form for iverksetting. Det må finnes et startpunkt. Hvis ingen virksomhet blir påbegynt, kan det heller ikke finne sted noen iverksetting. Men det må finnes et sluttpunkt. Iverksetting kan ikke lykkes eller feile uten at det finnes et mål som den kan vurderes ut fra”* (Kjellberg og Reitan 1995: 133).

På den andre siden hevdes det av enkelte forskere at iverksetting må oppfattes som en uavbrutt prosess, uten begynnelse og uten ende (Kjellberg og Reitan 1995: 133).

Arbeidet med målrealisering kan være en nesten uendelig prosess som varer helt til det aktuelle problem ansees som løst.

Andre bidrag til diskusjonen om avgrensning er de som hevder at iverksettingsstudier og evalueringsstudier<sup>14</sup> er sammenfallende. Standpunktet er at et offentlig tiltak ikke kan vurderes uten å ta med gjennomføringen av det. Det er meningsløst å beskrive og å analysere hvordan et tiltak blir satt ut i livet, uten samtidig å gjøre seg opp en mening

---

<sup>14</sup> Ordet evaluering er egentlig synonymet med vurdering. Problemet er at evaluering i forbindelse med studier av offentlige tiltak brukes på minst to måter: 1 går prosessevaluering, mer eller mindre sammenfallende med vurdering av iverksetting, og 2 for resultatevaluering som betegnelse for vurdering av de praktiske resultatene (Kjellberg og Reitan 1995:133). Denne oppgaven tar for seg begge deler, i kapittel 4 og 5.



om de resultater som det fører til (Kjellberg og Reitan 1995: 133). Et senere bidrag fra Pressman og Wildavsky (1984) sier det slik:

*”iverksetting og evaluering er to sider av samme sak; iverksetting gir den erfaring som evaluering stiller spørsmål om, mens evaluering framskaffer den nødvendige innsikt til å gi mening til det som finner sted... uansett hvor grenselinjen (mellom dem) går, vil iverksetting være grunnlaget for evaluering av offentlig politikk”.*

Motsatt har andre forskere ment å kunne isolere både beslutnings-, iverksettings- og evalueringsprosessen hver for seg.

Selv om de faglige diskusjonene har ledet til et mer presist begrepsapparat kan man ikke si at forskningsfeltet er vesentlig mer oversiktlig. Det er snarere tvert imot.

Forklaringsvariablene blir stadig flere og flere hevder noen, men for eksempel

Offerdal (2000:262) mener at det er mindre uoversiktlig enn antallet variabler faktisk skulle tilsi, for selv om tallet på forklaringsvariabler er stort, er de mer grunnleggende tilnærmingene færre. To hovedretninger presenteres nedenfor.

### **3.3.3 To tilnærmingsperspektiver til iverksetting**

De to skolene innen iverksettingsteorien har tidvis sett på hverandre med en viss skepsis og motvilje, men har etter hvert utviklet en større grad av felles enighet om grunnleggende problemstillinger innen feltet (Kjellberg og Reitan 1997:131-132).

Offerdal (2003:262-270) tar for seg essensen innen hovedretningene i

iverksettingsteorien, og kaller dem altså for ovenfra-og-ned tilnærming og nedenfra-og-opp tilnærming. Kjellberg og Reitan velger på sin side å kalle de samme retningene for den beslutningsorienterte og den prosessorienterte tilnærming. Man kan også bruke betegnelsen institusjonelle og handlingsorienterte tilnærminger. Begge disse begrepsparene får bedre fram skolenes spesielle særpreg uten å egle til ufruktbar polemikk sier Kjellberg og Reitan (1997:161). Offerdal setter ovenfra-og-ned perspektivet i sammenheng med den rasjonelle organisasjonsteorien og nedenfra-og-opp perspektivet i sammenheng med den institusjonelle organisasjonsteorien innen statsvitenskapen.

### **Ovenfra-og-ned tilnærming**

En rekke studier innen dette perspektivet ble lansert på begynnelsen av 70-tallet og utover på 70- og 80 tallet fulgte flere på. Denne skoleretningen er sentralistisk, formalistisk og hierarkisk (Kjellberg og Reitan 1995:153) der den iverksettende organisasjon oppfattes som et instrument for dem som styrer – dvs. for politikerne. Tilnærmingen er i første rekke opptatt av det som skjer innenfor den offentlige forvaltning (Offerdal 2000: 263).

Utgangspunktet for iverksettingen er fasen mellom sentralt vedtak og lokal iverksetting. Mazmanian og Sabatier sin definisjon av iverksetting lyder slik:

*”....the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, “structures” the complementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage statute, followed by the policy output (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts – both intended and unintended – of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and, finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute” (Mazmanian & Sabatier 1983:20).*

Ovenfra-og-ned tilnærmingen tar altså som navnet sier utgangspunkt i målsettinger slik de blir utformet og definert av aktører på sentralt nivå i organisasjonen og vurderer i hvilken grad disse målsettingene får gjennomslag nedover og utover i andre deler av organisasjonen. Mangel på samsvar skyldes dårlig sentral styring og kontroll, og botemidlene er da klarere mål, mer styring og mer kontroll (Kjellberg og Reitan 1995: 139). Perspektivet søker en forståelse for hvilke elementer ved iverksettingsprosessen som bidrar eller svekker virkeliggjørelsen av den opprinnelige målsettingen (Kjellberg og Reitan 1995:139).

Utgangspunktet for iverksettingsprosessen er et vedtak. Dette tolker jeg slik at en rasjonell ledelse setter opp mål som er i tråd med prosjektets intensjon. Dvs. at om målene realiseres, så realiseres også prosjektets visjon. En vellykket iverksetting er når

vedtakets målsettinger realiseres som en konsekvens av at aktørenes faktiske atferd stemmer over ens med prosessens formelle struktur.

Offerdal (2000: 264-265) oppsummerer sentrale elementer ved å skrive at målene må være klare og konsistente. De må ha en gyldig teknisk teori som spesifiserer de viktigste faktorene som påvirker gjennomføringen. De aktuelle kausale forbindelser mellom faktorene må spesifiseres. Man må maksimere sannsynligheten for at iverksetterne handler som forutsatt bl.a. ved hierarkisk integrasjon og tilstrekkelige ressurser. Lokale ledere må ha den nødvendige kompetanse og vilje til å følge målene. Programmet bør støttes av sterke lokale grupper. Målsettingene bør ikke bli underminert over tid av politikken innenfor andre områder eller samfunnsutviklingen slik at de kausale sammenhengene endres.

Problemet med iverksettingen kan hovedsakelig forklares ut av tre forhold (1) mangel på klare mål med bakgrunn i en gyldig teori, og (2) mangel på klare autoritetsstrukturer, og (3) motstand hos lokale iverksettere og manglende effektivitet lokalt. Anbefalingene går derfor ut på å rette opp slike mangler. Dette kaller forfattere innen perspektivet for *klargjøringspunkter*, eller *vetopunkter*. Tanken om slike klargjøringspunkter ble første gang presentert av Pressman og Wildawsky i forbindelse med deres arbeid fra 1973, og er altså faktorer som påvirker/forskyver iverksettingsforløpet. Slike klargjøringspunkter danner grunnlag for stabile strukturer og formell organisasjonsstruktur og vil danne grunnlaget for formulering av mine hypoteser.

#### **Forventninger til funn ut fra et ovenfra-og-ned perspektiv:**

H1: *Klare og entydige målsettinger med et begrenset ambisjonsnivå øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting, og omvendt.*

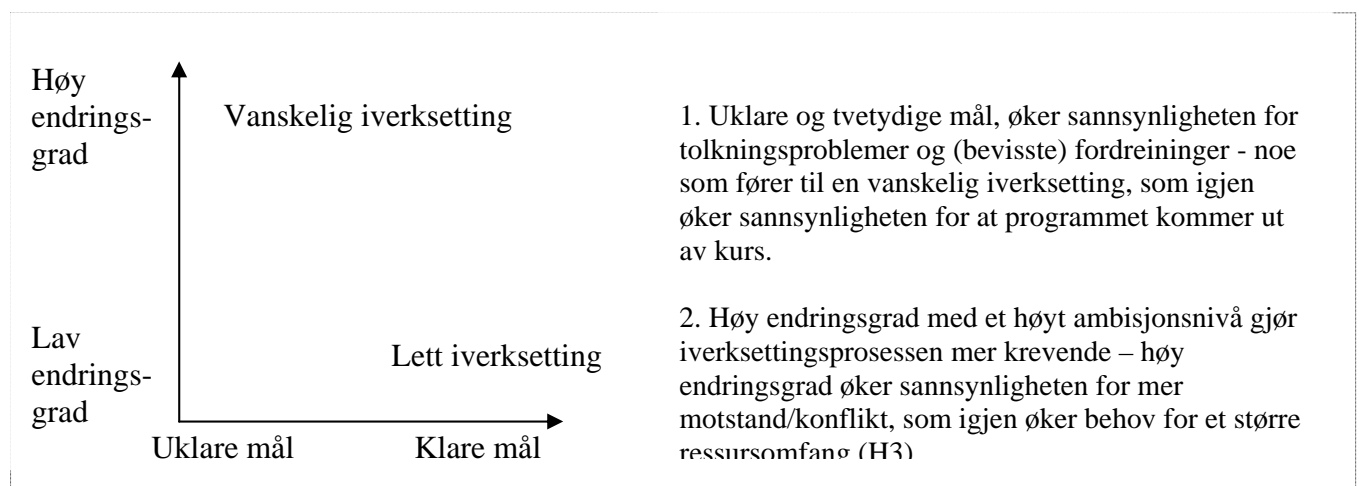
Van Meter og Van Horn (1975) definerte målet for tiltaket som skulle gjennomføres som en egen variabel mht. klarhet og presisjonsnivå (Kjellberg og Reitan 1995:144). Målsettingene må ikke kunne feiltolkes og helst ha et begrenset ambisjonsnivå. Jo mindre klart det som skal oppnås er, desto større er muligheten for misforståelser og bevisste fordreininger.

Offerdal (2003:264) skriver at de styrende ofte ikke har helt presise forestillinger om hva de vil, eller de har måttet gå inn i forhandlinger og kompromisser for i det hele tatt å få til noe. Slike forhandlinger vil ofte resultere i en politikk med mange tolkningsmuligheter av den egentlige betydning. Dessuten vil en politikk ofte gi uttrykk for ønsket politisk intensjon og retning. Enkeltvedtak kan komme til å kunne stå i motsetning til politisk intensjon, og ikke minst komme til å stå i motsetning til andre enkeltvedtak. Politikken blir dermed uklar fordi de ulike vedtakene ikke står i forhold til hverandre. Harald Baldersheim (1998), skriver om målsettinger som blir uklare fordi de består av mange mål. På den andre siden kan klare mål i seg selv av og til være uheldige. Når målene er klinkede klare, vil sjansene for motstand og konflikt ofte være større (Offerdal 2000: 264). Sett i sammenheng med H4 kan det altså av og til være en fordel å formulere noe uklare og mindre presise mål.

For det andre øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting om endringene har et begrenset ambisjonsnivå. Stor grad av i endring forhold til tidligere praksis øker sannsynligheten for at programmet vil endre kurs, og omvendt.

Dette er også en påstand som bygger på Van Meter og Van Horn sitt studie fra 1975 (Kjellberg og Reitan 1997:142.143). Graden av endring som målsettingene innebærer i forhold til en tidligere praksis eller situasjon sier noe om konfliktnivået. Høy grad av endring fører til høy grad av motstand som igjen fører til en vanskeligere iverksetting. Jo større grad av endring i forhold til tidligere praksis, desto større er altså sannsynligheten for at iverksettingen av prosjektet vil endre kurs. Skrittvis endringer av sosiale og institusjonelle forhold har lettere for å bli tatt vel imot, enn dramatiske omkalfatringer. Motstand kan oppstå når interesser trues, for eksempel interesser innen fagtradisjonene i offentlige institusjoner. Delvis er det også et resultat av den tregheten som mange organisasjoner preges av. Dessuten er tiltaket gjerne i konkurranse med flere andre tiltak om aktørenes tid og oppmerksomhet, og jo mer et tiltak avviker fra vanlig praksis, desto vanskeligere er det å tilpasse gjennomføringen til de eksisterende rutiner. Den vil da kreve mer energi, større tiltakslust og ikke minst, mer omfattende ressurser. Sjansen for å møte hindringer er altså minst med skrittvis endringer.

Logikken i hypotese 1 blir slik:



**Figur 3.1: Målstrukturens logikk**

*H2: Rene hierarkiske strukturer med klare kommandolinjer øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting, og omvendt.*

Det var Van Meter og Van Horn som første gang pekte på betydningen av interorganisasjonsforholdene. Jo mer interorganisasjonsforholdene avviker fra et hierarkisk grunnmønster og nærmer seg et desentralisert system med relativt selvstendige enheter, desto større er sannsynligheten for at tiltakene tilpasses etter aktørenes interesser og behov (Kjellberg og Reitan 1995: 145-146).

*H3: Høy lokal effektivitet øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting, og omvendt.*

Denne påstanden bygger på Van Meter og Van Horn (1957) sin vektlegging av ressursomfanget som stilles til disposisjon for gjennomføringen av vedtaket (Kjellberg og Reitan 1995:144). Lokale ledere må ha tilgang på nødvendige ressurser som god nok kompetanse (forståelse for programmet), ha en organisasjon som er stor nok for oppgaven, ha kontroll over arbeidsforholdene i organisasjonen, kontroll over kommunikasjonen, og ha tilgang til politiske ressurser. Det må være tilstrekkelige finanser, og forøvrig må iverksetterne ha vilje og engasjement til å følge målene. Det motsatte skaper evneproblemer og vanskeligheter for iverksettingen. Programmet bør ikke bli underminert over tid av politikk innenfor andre områder. I følge Van Meter og Van Horn er det tre elementer som påvirker aktørenes evne og vilje til å gjennomføre

et tiltak: 1) Deres forståelse av det; 2) deres godkjenning eller avvisning av tiltakets nytte og verdi; og 3) intensiteten i denne reaksjonen (Kjellberg og Reitan 1995:145).

*H4: En harmonisk beslutningsprosess øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting, og omvendt*

Den politiske forhistorien til et tiltak har innvirkning på dets gjennomføring konstaterer Van Meter og Van Horn i sin artikkel fra 1975 (Kjellberg og Reitan 1997:141). Med det mener de at stor konflikt i vedtaksfasen fører til problem i iverksettingsfasen. De hevder at jo mer konflikt jo mindre er sjansen for at iverksettingen går greit og knirkefritt, og jo mer enighet rundt et tiltak jo større er sjansen for en vellykket iverksetting. Det er viktig med støtte fra organiserte interessegrupper og myndighetspersoner. Politisk samstemmighet og stabilitet er det beste utgangspunktet for en vellykket iverksetting

*H5: Et stødig grunnlag i gyldig teori øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting, og omvendt.*

Pressman og Wildawsky la vekt på den underliggende teorien i det tiltaket som skulle gjennomføres. I deres tilfelle dreide det seg om mangelen på en adekvat økonomisk teori om hva som kunne bidra til å utvide sysselsettingen i et spesielt program. Synspunkter om at teoretiske svakheter ved tiltak forsterker byråkratiske problemer, har blitt fremhevet i flere senere iverksettingsstudier (Kjellberg og Reitan 1997:141). Mazmanian og Sabatier understreket også at man må ha grunnlag i en teori som spesifiserer de viktigste faktorene som påvirker gjennomføringen et vedtak. Man behøver altså en rimelig forståelse av hva som er forbindelsen mellom det offentlige inngrep og de resultater en tilstreber (årsakssammenheng). De aktuelle kausale forbindelser mellom faktorene må spesifiseres, slik at man maksimerer sannsynligheten for at iverksetterne handler som forutsatt.

### **Nedenfra-og-opp tilnærming**

Denne tilnærmingen utviklet seg mye som en reaksjon på styringsiveren og styringsoptimismen i ovenfra-og-ned perspektivet. Det sentrale spørsmål innen denne

tilnærmingen er i hvilken utstrekning og hvordan en iverksettingsprosess bidrar til å løse et samfunnsproblem (Offerdal 2000:266). Styrken i nedenfra-og-opp tilnærmingen er at den retter søkelyset mot spørsmålet om hvordan en politikk kan utformes slik at dens effekter blir som ønsket, og at den viser en metode for å kartlegge iverksettingsstrukturene (Offerdal 2003: 267). Det er blitt hevdet at denne tilnærmingen gir en bedre beskrivelse av hva som faktisk skjer når offentlig politikk skal settes ut i livet. Man vektlegger betydningen av individuelle handlinger, samt problemer for og valg tatt av iverksettingsaktører ved leveringstidspunktet. Analysen starter alltid på den strøm av aktører som ved et gitt problem vil ha en interaksjon på lokalt operasjonelt nivå (Sabatier 1986:22). Man konsentrerer seg altså om forholdene på det nederste trinnet i gjennomføringsprosessen der et brukerorientert desentraliseringsperspektiv står i sentrum (Kjellberg og Reitan 1995:153). Perspektivet har sine røtter i institusjonell organisasjonsteori med uformelle strukturer og nettverk mellom likeverdige aktører (Offerdal 2000: 270).

Her kontrolleres ikke for om det er de offentlige ansatte som har gjort jobben sin, men om tiltaket er riktig i forhold til det problemet det er satt til å løse. Man ser byråkratiet som en tjener fremfor byråkratiet som styrer. Offerdal (2000: 269) viser til at studier der ”bakkebyråkrater” og deres samhandling med brukere, klienter og samfunnsborgere kan handle på andre måter enn det som var tiltenkt ovenfra. Dette er ikke nødvendigvis av det onde. Offerdal skriver videre at nettopp dette kan være en forutsetning for at politikkens intensjoner blir oppfylt. Funksjonæren som følger boken til punkt og prikke, er en velkjent figur. Og vil ansatte trenere et arbeid, er det intet bedre egnet virkemiddel enn å følge reglene slavisk – det gjelder i byråkratiet som i arbeidslivet ellers. Et avvik fra regelen kan være både riktig og danne utgangspunkt for å forbedre innholdet i politikken. Det er altså et poeng at ansatte i forvaltningen er i samspill med andre interessenter og at de faktiske resultatene er et utfall av tilpassing gjennom forhandling, kompromiss og interessepolitikk på lokalt plan. Iverksetterne kan derfor ikke defineres på forhånd. Iverksettere kan f.eks. være administrasjonen, det kan være grupper som rammes av tiltaket, eller enkeltpersoner som interesserer seg spesielt for saken. Hypotesene nedenfor konstrueres altså på grunnlag av forventingen om eksistensen av uformelle strukturer og nettverk mellom likeverdige aktører.

### **Forventninger til funn med nedenfra-og-opp perspektiv:**

*H6: Samarbeid mellom iverksettingsstrukturer øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting.*

Hjern (1978;1981:1982) er kjent for å ha fremsatt begrepet ”iverksettingsstrukturer” (Kjellberg og Reitan 1995: 155). Med iverksettingsstrukturer menes de offentlige og private, lokale som nasjonale gruppene som tilpasser prosessen. Gruppene utgjør et råmateriale for iverksettingsstrukturen som vokser frem uavhengig av sentrale påbud om hvem som skal være ansvarlig for iverksettingen. Det forhandles og kompromisses. Hver av deltakerne vil knytte ulike administrative relasjoner. De enkelte deler av organisasjonene vil identifisere seg med delmål knyttet til bestemte aktiviteter. Men enhver organisasjon vil på grunn av sin formålsorientering søke å tilpasse delmålene til en enhetlig strategi. På den annen side vil de enkelte tiltak utfolde seg med en logikk som forutsetter samarbeid, ofte en sammenveving mellom forskjellige organisasjoner. For aktørene vil iverksettingsstrukturene være et viktigere administrativt referansepunkt enn deres egentlige organisasjoner.

Iverksettingsstrukturene er i forhold til organisasjoner mindre formelle og med færre autoritetsrelasjoner, de er mer dynamiske og skiftende og avgjørelser om å delta i et tiltak bygger på forhandlinger og enighet (Kjellberg og Reitan 1995: 157).

*H7: Rom for bruk av lokalt skjønn øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting.*

I dette ligger at jo større vekt på lokalt skjønn og jo mindre vekt på hierarkisk kontroll, desto større er sannsynligheten for at tiltaket vil treffe den adferden som det tar sikte på å endre. Det er iverksetterne som finner de rette løsningene på problemene.

Løsningene finnes med hensyn til at iverksettingen foregår i et samspill mellom offentlig forvaltning og interesser i samfunnet ellers. Rom for lokale hensyn, øker altså sannsynligheten for at problemet løses.

*H8: Selvrekruttering av aktører øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting.*

Hjerns forskergruppe mente at nettverksstrukturene ble dannet av selvrekrutterende aktører som ble berørt av et tiltak. Rekrutteringen skjer som en naturlig prosess der motivene vil variere fra gang til gang (Kjellberg og Reitan 1997: 158).



Berørte aktører knyttes sammen pga felles interesse i prosjektet. Dette skaper større vilje og evne til gjennomføring og øker dermed muligheten for vellykket iverksetting. Vilje, evne og engasjement er trekk som øker innsatsviljen og dermed evne til å vinne frem med sine interesser.

*H9: Sterke nettverk er øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting desto sterkere vil prosjektet vinne frem.*

Iverksettingsstrukturene blir selvrekrutterte nettverk som knyttes sammen på grunn av deres interesse i prosjektet. De uformelle prosessene kan nøste seg sammen til faste strukturer rundt et tiltak<sup>15</sup>. Jo sterkere denne strukturen er jo bedre - og jo bedre samarbeidet er, jo større er sjansen for å vinne frem med sine interesser i konkurranse med andre hensyn. Flere nettverk kan være aktivert i samme prosess, og jo bedre disse klarer å enes jo bedre resultat.

Elmore (1978) gikk tidlig ut mot den rådende oppfatningen om at iverksetting starter og kontrolleres øverst i hierarkiet. Hans plan understreker behovet for mobilisering av lokalt engasjement og kompetanse blant de brukergrupper som inngår i et tiltak.

Røyslan (1996) slo fast at jo sterkere disse nettverkene er, desto mer vil tiltaket vinne fram i konkurranse med andre hensyn (Kjellberg og Reitan 1995: 155-158).

### **3.4 Håndtering av hypotesene**

Videre i studien vil jeg av hensyn til omfang, konsentrere meg om et utvalg av de hypotesene som er utledet. Derfor vil jeg rette oppmerksomheten mot de hypotesene som jeg mener kan forklare mest om hva som kan ha hemmet og hva som kan ha fremmet iverksettingen av LiNK3 internt i kommunene på lokalt nivå. Hypotesene er alle logisk sammenhengende, i slekt med hverandre og består altså av to dimensjoner som jeg velger å slå sammen. Dette kaller Ronnes (1997:100) for en "utfyllende" strategi for handtering av teorimangfoldet, der siktemålet i første rekke er å forklare og forstå mest mulig av et fenomen.

Videre i studien vil jeg ta med meg H1 om målstruktur, H2 om organisasjonsstruktur,

---

<sup>15</sup> Dette perspektivet har også intellektuelle aner i forestillingen om "segmentering" og "korporatisme" (Kjellberg og Reitan 1995: 157)

H3 om ressursgrunnlag, H4 om vedtaksprosessen, H6 om samarbeid i nettverk, H7 om spillerom for bruk av lokalt skjønn og H8 om rekruttering, å være viktige som forklaringsfaktorer på hvordan iverksettingsprosessen i LiNK3 foregikk.

### **3.5 Primær- og sekundærkilder**

Jeg trenger å skaffe til veie informasjon som kan belyse riktigheten av mine påstander. Her trenger jeg informasjon om iverksettingens forløp, og informasjon om de resultatene som ble oppnådd i løpet av prosjektperioden. Fremgangsmåten må være slik at jeg er sikker på at innsamlet data er gyldig i forhold til spørsmålene jeg ønsker besvart. Derfor benyttes kjent litteratur som støtter opp om de ulike hypotesene. Videre er det en fordel å anvende både primær- og sekundærkilder. Yin (1994: 91-94) kaller dette triangulering, der man bør bruke flere typer kilder til å belyse samme type fenomen. Dersom ulike kilder viser det samme, styrker dette validiteten i undersøkelsen. Casestudiers største fortrinn er nettopp det at man kan trekke på informasjon fra ulike kilder, skriver han.

For å skaffe denne informasjonen til veie må jeg samtale med iverksetterne av prosjektet. Intervjuer vil være min primærkilde. I tillegg til samtaler har jeg tilgang på informasjon på prosjekts hjemmesider: <http://link.itum.com/>. Lenger inn på samme hjemmeside ligger informasjon om prosjektet generelt,

(<http://link.itum.com/default.asp?UID=457&CID=261&area=Dokumentasjon> :

08.01.04) skrevet av prosjektkoordinator Halvor Rostad. Videre kan man finne

informasjon spesielt for prosjektområde 3([http://link.itum.com/default.asp?](http://link.itum.com/default.asp?UID=264&CID=25&area=Dokumentasjon)

[UID=264&CID=25&area=Dokumentasjon](http://link.itum.com/default.asp?UID=264&CID=25&area=Dokumentasjon):08.01.04) skrevet av prosjektleder for

LiNK 3, Hans Henrik Thune. Nettsidene inneholder også mye annen

tilleggsinformasjon som for eksempel møteagendaer, plandokumenter, ulike analyser, avisartikler, linker til samarbeidspartnere og mye annet nyttig stoff. Slik sett letter denne nettsiden mitt arbeid med innhenting av stoff.

### **3.6 Fremgangsmåte for innsamling av data**

Når man skal velge fremgangsmåte for innsamling av data av virkeligheten, er det to krav som må tilfredstilles. Undersøkelsen må være valid, i betydning gyldig, dvs. at

jeg må være sikker på at jeg måler det jeg ønsker å måle. Datainnsamlingsmetoden må altså egne seg til å hente inn informasjon som gir svar på problemstillingen min.

Undersøkelsen må også være reliabel, i betydning pålitelig, dvs. at man må kunne stole på den informasjonen jeg har hentet inn (Hellevik 1991: 103).

Likevel vil den informasjonen som hentes inn alltid farges av den metoden man bruker for å samle inn data. Alle metoder vil selektere informasjon, og noe informasjon vil alltid systematisk falle ut. På den annen side er det lite poeng i å hente inn en masse informasjon som man ikke har bruk for. Det er her iverksettingsteorien, som danner grunnlag for mine forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, vil danne filter for min måte å samle inn informasjon på. Slik vil noe informasjon systematisk falle ut, men det gir meg god anledning til å teste om mine forventninger er sanne eller ikke. Både det individuelle, åpne intervjuet og gruppeintervjuet er vanlige metoder for å samle inn data. Jeg er interessert i å høre hva hver enkelt informant har å si om prosjektet. Det er særlig de lokale prosjektlederne som er mest aktuelle som informanter. Disse har jobbet tett

sammen, og jeg synes det er viktig å få dem hver for seg slik at de ikke påvirkes av hverandre underveis i intervjuet. Å foreta individuelle intervjuer er tidkrevende, både i planleggingsfasen, gjennomføringsfasen og i etterkant når all informasjonen skal systematiseres. Dette begrenser antall intervjuobjekter jeg har mulighet til å samtale med, men samtidig gir det meg god mulighet til å få dypere innsikt i den enkelte deltakers holdninger, oppfatninger og tolkninger av prosjektet. Dette anser jeg som viktig for studiet mitt.

Jeg foretrekker å gjøre ansikt-til-ansikt intervjuer. Dette er mer kostnads- og tidkrevende enn for eksempel telefonintervju, men jeg anser ansikt-til-ansikt intervjuer som viktig i denne sammenheng fordi det viser seg at det er enklere for to personer å oppnå personlig kontakt når man sitter fysisk overfor hverandre. Av den grunn påstår mange som har spesialisert seg på telefonintervju, at dette ofte er en uegnet metode hvis undersøkelsen inneholder mange åpne spørsmål (Jacobsen 2000:31). En annen side ved saken er at ansikt-til-ansikt intervjuer gir mulighet til å observere intervjuobjektet, noe som kan ha betydning for intervjuets forløp. Det er lettere å finne rammene for hvilke grenser intervjuobjektet har mht samtaletema etc. Dette er

muligens ikke så viktig i denne sammenheng, siden samtalene ikke vil ha en særlig privat karakter. Av samme grunn ser jeg heller ikke nødvendigheten av å foreta flere intervjuer med en og samme respondent. Jeg anser ikke temaet å vere spesielt sensibelt, og trenger ikke å bruke mye tid til å etablere tillitsforhold for å komme ”under huden” på vedkommende. På den andre side kan det være aktuelt med oppfølgingsspørsmål.

Intervjuene mine vil ikke være åpne i betydning ”samtale uten intervjuguide og uten sekvens” (Jacobsen 2000: 133), men være semistrukturelle. Mikkelsen (1995: 102) sier at et semistrukturelt intervju er “ *conversational, while still controlled and structured*”. I praksis betyr dette at jeg vil bygge opp en intervjuguide med tema jeg ønsker å ta opp. Intervjuguiden vil ha fast rekkefølge med åpne spørsmål. Jacobsen (2000. 132-133) kaller dette for en prestrukturering. Det betyr ikke at datainnsamlingen lukkes, men at enkelte aspekter ved intervjuet blir satt i fokus. Jeg vil også tilpasse spørsmålene min til samtalen, slik at det ikke er sikkert om spørsmålene vil bli stilt i en fast rekkefølge.

Videre er det viktig å foreta intervjuene på et sted der respondenten føler seg vel. Jeg ønsker å foreta intervjuet et sted som er naturlig for intervjuobjektet. Siden intervjuene vil dreie seg om aktiviteter i intervjuobjektens jobbaktiviteter, synes jeg det blir naturlig å foreta intervjuene på den enkeltes arbeidsplass, for eksempel på deres kontor. Jeg vil avtale i god tid, og sørge for at begge parter setter av nok tid (ca 1-1.5 timer), slik at vi ikke forstyrres av elementer utenfra. Jeg ønsker å bruke båndopptaker. Skal jeg kun basere meg på notater, vil jeg ikke kunne konsentrere meg helt og fullt om samtalen. Føler noen av respondentene seg ukomfortable med båndopptakeren, vil jeg kun notere. Jeg velger å være åpen om mine problemstillinger, siden prosjektet ble avsluttet ved årets slutt i 2001 kan manglende hukommelse var et problem.

### **3.7 Valg av intervjupersoner**

Poenget med å velge undersøkelsesenheter i dette tilfellet er ikke å gjøre et representativt utvalg, men å finne frem til personer som sitter med mye og god informasjon.

For det første er det aktuelt å finne respondenter i hver av de deltagende kommunene.

Numedalskommunene, Numedalsutvikling BA som har hatt en sentral rolle i prosjektarbeidet og Regionrådet for Numedal som var prosjektets styringsgruppe er alle aktuelle undersøkelseenheter.

De mest aktuelle intervjuobjektene er de som hadde hovedansvaret for iverksettingen av prosjektet. Det gjelder både programansvarlig i Numedalsutvikling BA, prosjektets programkoordinator, prosjektgruppen for prosjektområde 3, med prosjektledere og representanter fra hver av kommunene (delprosjektledere) som hadde ansvar for gjennomføring i sine respektive kommuner, og til slutt de kommunale arbeidsgruppene som ble etablert i hver kommune.

Det blir alt for ressurskrevende å foreta intervju med alle disse, så det er behov for ytterligere begrensning. Det er først og fremst prosjektområde 3 som er mitt studieobjekt, derfor kan det være naturlig å velge ut deltakerne i dette prosjektet.

Delprosjektlederne fra hver enkelt kommune ble frikjøpt 20 % til prosjektet fra sine vanlige stillinger, og jobbet mye med iverksettingen av prosjektet. Dette er personer jeg regner med sitter med mye og god informasjon. Det blir helt sentralt å få til samtaler med disse. Prosjektleder har nedtegnet mye av den informasjonen jeg benytter som sekundærinformasjon. Jeg vil derfor på et senere tidspunkt se på nødvendigheten av å foreta samtaler med han. Det avhenger om jeg finner den informasjonen jeg trenger fra hans skriftelige kilde. Til slutt ønsker jeg å velge ut en person fra hver av de kommunale arbeidsgruppene. Dette blir til sammen 6, kanskje 7 respondenter. Mht. at datainnsamlingen ikke må være for ressurskrevende anser jeg dette som nok til å skaffe meg inngående informasjon om prosjektet, samtidig som at jeg holder meg innenfor mine ressursrammer.

### **3.8 Framgangsmåte for testing av hypotesene.**

Oppgavens analysedel er der jeg tester mine hypoteser. I kapittel 4 resultatevalueres LiNK 3, der jeg så nøyaktig som mulig beskriver hva som forgikk under iverksettingen. I oppgavens kapittel 5 prosessevalueres LiNK 3. Her systematiseres og kategoriseres data ved hjelp av mine hypoteser. I kapittel 6 vil selve testingen av hypotesene vil foregå. For hypotesene som jeg ønsker testet vil jeg å bruke en analyseteknikk som Yin (1994:79-101), kaller

”patternmatching”. Dvs. at jeg sammenligner det teoretiske mønsteret med det jeg finner i mitt empiriske materiale. Poenget her er å kontrollere for faktorer som påvirket forløpet i prosjektet. Jeg må skaffe meg kontroll over de utenforstående faktorer. Dette gjøres ved å etablere en beviskjede basert på årsaks- og virkningsforhold. Man kan tenke seg en politietterforsker som bygger opp en beviskjede. Til slutt i analysedelens siste del (kapittel 6) fortolker jeg data. Meningen med å teste data er å få frem den skjulte og kanskje mest interessante informasjonen, akkurat som politietterforskeren.

### **3.9 Valg og erfaringer undervegs**

Grunnlaget for mine intervju spørsmål, var en seleksjon av de hypotesene som jeg mener kan forklare mest om hva som foregikk under iverksettingen av LiNK-prosjektet. I valg av respondenter, falt mitt valg på de lokale prosjektledere både fra LiNK1 og LiNK3. Prosjektene valgte som sagt å samarbeide tett om iverksettingen, og hadde alle sine koordineringsmøter samlet. I tillegg jobbet de to prosjektlederne tett i egne kommuner. Dette var alle personer som kunne gi meg god og dyp informasjon. Jeg intervjuet 6 lokale prosjektledere, 2 i hver kommune. Da jeg avtalte intervju med en av respondentene, fikk jeg spørsmål om jeg hadde mulighet til å sende noen spørsmål i forkant slik at han fikk tid til å tenke litt og friske opp minnet. For at det skulle bli mest mulig likt, sendte jeg alle respondentene hovedspørsmålene mine i forkant av intervjuene. Noe de også satte pris på. Jeg foretok intervjuene i respondentenes arbeidsmiljø. I en av kommunene valgte respondenten (lokal prosjektleder i LiNK3) å være i kommunestyresalen under intervjuet. Der hadde vi tilgang til Internett på storskjerm slik at vi kunne gå igjennom dokumentasjonen fra prosjektleder på nettsiden <http://link.itum.com/default.asp?UID=264&CID=25&area=Dokumentasjon>, med mål og visjoner. Dette var ikke planlagt fra min side, men intervjuet ble svært grundig og informativt. Generelt virket det som om respondentene husket mye fra iverksettingsprosessen. Jeg hadde med meg LiNK3 sin prosjektbeskrivelse, med målsettinger og visjoner som jeg, ved et par anledninger, viste frem for å friske opp minnet til de jeg intervjuet..

Etter å ha foretatt noen intervjuer dannet det seg et visst mønster i de svarene som respondentene ga meg. Det gjør at jeg selv synes at antall intervjuer var passelig. På

den andre side, er jeg klar over at dette er respondenter som har jobbet tett sammen på regionalt nivå, og som kanskje av den grunn har dannet seg en relativt lik virkelighetsoppfatning.

Ettersom mulighetene i nettverkssamfunnet også har falt innover meg og min oppgave, så syntes jeg selvsagt det var interessant å prøve et e-post intervju. Jeg foretok meg et e-postintervju med en lokal prosjektleder for LiNK1 i en av kommunene. Dette intervjuet hadde en mer strukturert karakter, der spørsmålene kom i fast rekkefølge uten å tilpasse seg ”samtalene”. Svarene jeg fikk var kortere og mer konkrete enn svarene jeg fikk under ansikt til ansikt samtalerne jeg foretok. Men svarene falt likevel inn i det mønsteret som hadde dannet seg fra de andre intervjuene. Slik sett er det en forsikring for meg om at eget nærvær ikke i særlig grad har påvirket ansikt til ansikt samtalerne. Jeg fant e-post intervjuet svært lite ressurskrevende. Jeg brukte ikke tid på å reise, og siden svarene kom via e-post brukte jeg heller ingen tid på å skrive ut intervjuet. Prosjektleder for LiNK3 har som sagt lagt ut svært mye dokumentasjon på prosjektets hjemmesider. Jeg fann det derfor ikke nødvendig å foreta noe helhetlig intervju med han, men konsentrerte meg om å hente inn informasjon som ikke fantes i dokumentasjonen eller som de andre respondentene ikke kunne svare på. Jeg har også hentet inn noe faktainformasjon via telefon med Numedalsutvikling BA.

## **Kapittel 4 - Resultatevaluering**

I dette kapittelet vil jeg forsøke å svare på underspørsmål 1: Hvor langt lyktes kommunene i numedalsregionen med prosjektet LiNK?

Jeg vil foreta en ”top-down” målorientert analyse. Det vil si at jeg foretar en evaluering av prosjektets intensjoner og mål med faktiske resultater fra prosjektperioden 1999-2002. Hovedelementene i strategien for å nå overordnede mål var utvikling av kompetanse, nettverk og teknologisk infrastruktur.

### **4.1 Målsetting 1: Etablere intranettløsning i hver av kommunene**

*Intensjon: ”Bruk av intranett skal føre til raskere og lettere tilgang til informasjon for*

saksbehandlere, ledere, publikumstjeneste samt politikere i den enkelte kommunene. Intranettet skal bidra til å effektivisere informasjonsflyten, dermed får kommunene bedre tid til saksbehandling og kan yte innbyggerne og næringslivet bedre service. Økt tilgang til kommunal informasjon på kommunenes Internettsider skal gi innbyggerne og næringslivet større mulighet til å følge med og til å engasjere seg”.

Delmål: a)” Det skal være installert, tilrettelagt for og gjennomført opplæring i bruk av intranett fase 1 for politisk og administrativ ledelse, saksbehandlere og publikumstjeneste i den enkelte kommune innen 1.oktober 2000. Innen 4 måneder skal minimum 50 % av målgruppen ha tatt i bruk intranettet daglig. Innen 1. oktober 2001 skal minimum 80 % ha tatt i bruk intranettet daglig”.

b)” Det skal være tatt i bruk løsning for automatisk overføring av relevant informasjon fra kommunenes intranett til kommunenes sider på Internett innen 1.oktober 2000. Kommunene skal, via en slik løsning, publisere relevant informasjonen på Internett fortløpende etter hvert som den foreligger på intranettet. Innen 1.oktober 2001 skal kommunene publisere minimum en "nyhet" annenhver dag på Internet”.

c)”Det skal være lagt til rette for og gjennomført opplæring i bruk av epost for politisk og administrativ ledelse, saksbehandlere og publikumstjeneste i den enkelte kommune innen 1.oktober 2000” (<http://link.itum.com/default.asp?uid=275&CID=25>: 09.09.03).

#### 4.1.1 Realisering av tiltak – tabellisk oversikt

HA	LiNK3: Hovedaktiviteter (HA) for realisering	Realisering
		(Jamfør appendiks 1A)
<b>Mål 1</b>	<b>Etablere intranett i kommunene</b>	
1.1	Etablere prosjektgruppe	Fullført i henhold til planene. Bestemte også at LiNK1 og LiNK3 skulle samarbeide tett.
1.2	Kartlegge status på teknisk plattform	Fullført i henhold til planene
1.3	Ny teknisk Inter- og intranettplattform	Ikke fullført i henhold til planene. Man endte med to ulike plattformer. Kongsberg med IBM plattform, de øvrige kommunene med en Microsoft plattform.
1.4	Kommunikasjon	Fullført i henhold til planene, dog med ønske om større båndbredde enn det man klarte å få til.
1.5	Etablere og organisere driftsfunksjon	Fullført i henhold til planene, men idebanken ble utsatt til etter at intranettet var etablert.
1.6	Kartlegge målgruppe/innhold/faser	Fullført i henhold til planene.
1.7	Utarbeide og implementere informasjonsstruktur	Fullført i henhold til planene.
1.8-1.10	Implementere innhold og funksjonalitet - fase 1, 2 og 3	Fase 1 og 2 fullført i henhold til planene. Fase 3 ikke fullført grunnet manglende budsjettmidler.
1.11-1.14	Opplæringsplan for interne brukere i kommunen	Fullført i henhold til planene, unntatt opplæring av teknisk personell som man ikke hadde behov for.



#### 4.1.2 Realisering av delmål

For det første ble det installert og tilrettelagt for bruk av intranett i kommunene for politisk og administrativ ledelse, saksbehandlere og publikumstjeneste pr 15.10.00. På grunn av forsinkelser fra leverandør ble leveransen noe forsinket. Fase 1 og 2 hadde ferdigdato 01.10.00 og 01.12.00. I HA 1.8-1.10 (utarbeidet med utgangspunkt i rapporten Kommunale informasjonsnettverk fra KS) ble det i fase 1 utarbeidet lik design, informasjons- og menystruktur for alle kommunene. Intranett- og Internettsidene fikk ikke lik struktur fordi sidenes målgrupper er ulike. På Internettsidene ble det tatt hensyn til at ikke alle vet hvordan kommuneorganisasjonene er bygget opp, mens man på intranettsidene i større grad fulgte kommuneorganisasjonens oppbygging. Dette fordi brukerne av intranettsidene, de kommunalt ansatte, har god kjennskap til egen organisasjon. Fase 2 ble innholdet på intranettsidene forbedret, og det ble etablert store mengder statisk informasjon. Det ble også etablert noen tekniske løsninger som ”kontakt oss” og ”aktivitetskalender” etc. Fase 3 ble ikke fulgt opp grunnet overgang til minimumsbudsjett. Det ble likevel etablert en midlertidig løsning, slik at postjournaler, møteinnkallinger og møteprotokoller ble lagt ut på intranett (<http://link.itum.com/default.asp?uid=288&CID=25>: 09.09.03).

Bruken av intranettet ble ikke i tråd med målsettingen. Intranettet ble ikke kommunenes åpenbare informasjonskanal. En var ikke fornøyd med innhold og bruk av intranettsidene den gang, og man er for så vidt heller fornøyd i dag, 2 år etter avsluttet prosjekt. For eksempel så nevnes besøkstall/innlogginger kommunenes intranett i uke 51/01 at Nore og Uvdal hadde 184 innlogginger; Rollag hadde 86 innlogginger, og Flesberg hadde 49 innlogginger. Variasjonen i bruk mellom kommunene er relativt store, selv om alle har ca likt antall brukere hver, ca 60 (<http://link.itum.com/default.asp?uid=288 &CID=25>: 09.09.03). Om prosjektet hadde realisert sitt mål om bruksfrekvens, så skulle man hatt minst 240 innlogginger i uken pr. 1. oktober 2001.

For det andre ble publisering av nyheter på intranett ble ikke realisert som planlagt. Det ble tatt i bruk løsning for automatisk overføring av relevant informasjon fra kommunenes intranett til kommunenes sider på Internett innen 15.10.00, altså noen

dager forsinket. Når man etablerte et nytt menyvalg eller en nyhet på intranettsiden så tok man stilling til om dette menyvalget skulle ut på enten intra- eller Internettssidene, eller begge steder samtidig. Publisering av nyheter ble gjennomført i varierende grad, men det forbedret seg etter hvert. Målsettingen om publisering av minimum en nyhet annenhver dag ble ikke realisert (<http://link.itum.com/default.asp?uid=288&CID=25:09.09.03>). Det var vanskelig å holde liv i intranettsidene. Man var ikke flink nok til å oppdatere, og det ble liggende for mye utdatert stoff på sidene.

For det tredje ble det gjennomført opplæring i bruk av e-post for politisk og administrativ ledelse, saksbehandlere og publikumstjeneste i den enkelte kommune i perioden mai - september 2000. Alle saksbehandlere, merkantilt personell og folkevalgte fikk tilgang til Internett og e-post fra sine arbeidsplasser, slik at det ble realisert som planlagt (<http://link.itum.com/default.asp?uid=288&CID=25:09.09.03>).

#### **4.1.3 Realisering av intensjonen**

Bruk av intranett førte til raskere og lettere tilgang til informasjon for saksbehandlere, ledere, publikumstjeneste samt politikere i den enkelte kommunen, men ble likevel ikke bra nok, sies det. Alle kommunenes utvalg og organisasjoner fikk raskere og lettere tilgang til informasjon. Intranettet bidro til å effektivisere informasjonsflyten, men ble ikke bra nok. Det ble altså ikke kommunenes åpenbare informasjonskanal. Dermed fikk man heller ikke utnyttet godt nok det kvalitets- og effektiviseringspotensialet som ligger i intranettet. Det sies at man for eksempel burde ha sluttet med postlister, men siden intranettet ikke ble den eneste åpenbare informasjonskilden, gjorde man ikke det. Mange synes det er lettere å finne informasjon og kommunisere på den gamle måten.

*”Lurer man på satsene på kjøregodtgjørelsen, eller på hvilke mål rådmannen har satt opp for staben det neste halve året, burde man finne det på nettet, men så langt kom vi ikke” sies det.*

På den andre siden mener man at intranettet aldri kan bli bra nok på dette. Intranettet er ikke statisk, og vil utvikles kontinuerlig i tråd med organisasjonen selv. Prosjektleder understreker at implementeringen av intranettet er en organisk prosess, som går ut over bare det å etablere en teknisk løsning. I løpet av prosjektperioden fikk

innbyggere og næringsliv økt tilgang til kommunal informasjon via kommunenes Internettsider, som dermed hadde større mulighet til å følge med og til å engasjere seg. Internettsiden har ført til langt større åpenhet i kommunene. ”*Det har aldri vært så stor åpenhet i denne kommunen her*”, sier en respondent. All inngående post kan lese dag for dag, og alle utvalg legger ut sakslister og møtereferater. I tillegg hevdes det at når de ansatte og politikere i kommunene er presentert med bilde, stilling og telefonnummer på Internett, så styrker man kommunikasjonen mellom publikum, administrasjon og politikere.

”*Det er nå flere av innbyggerne som engasjerer seg og det er flere som følger med. I dag er ikke det godt nok for folk at sakslisten til for eksempel kommunestyremøte ligger i informasjonen på kommunehuset*”, sier en respondent. Han sier videre at: ”*Innbyggerne kan ikke tulle seg ned på kommunehuset midt på dagen. Nå har de mulighet til å finne dette fra hjemmet. Viss det skal være et møte, eller det har vært et møte så finner man innstilling og vedtak for sakene på Internett. Så vi merker nå et klart mer engasjement. Nå etterlyser folk møtereferater som publiseres litt sent*”.

#### **4.1.4 Oppsummering**

Prosjektgruppen gjennomførte mye av det de hadde satt seg fore. Når det gjelder tiltakene bestemte man seg ved start å samarbeide tett med LiNK 1 ”Teledemokrati”. Effekten av dette var positiv, både når det gjaldt planlegging og tilrettelegging av informasjon og kommunikasjon for de ulike gruppene. Prosjektleder mener også at det ga prosjektet større styrke i den enkelte kommune, fordi man nå hadde to samkjørte prosjektpersoner (en lokal prosjektleder for hver av de to prosjektene) i hver kommune.

Det oppsto situasjoner der man valgte andre løsninger enn det som først var planlagt. Slik som at idebanken ble etablert først etter at intranett fase 1 var etablert, eller at det ikke var behov for opplæring av teknisk personell fordi kommunene valgte å la sine servere stå hos teknisk samarbeidspartner. Det ble valgt en effektiv løsning for publisering av stoff på intra- og Internett som gjorde at man tok stilling til om man ønsket å legge det ut på inter- og Intranett eller begge sidene. Med en slik løsning unngikk man dobbeltarbeid.

Videre viser gjennomgangen at kommunene ikke klarte å enes om en felles teknisk plattform. Dette skapte hodebry for videre gjennomføring. Kongsberg valgt egne tekniske løsninger, og ble i mange tilfeller stående utenfor felles gjennomføring av tiltakene. Kongsberg ble grunnet annet valg av tekniske verktøy ikke integrert i løsningene som la til rette for kommunikasjon og samhandling mellom kommunene. Fase 3 i implementering av intranettet ble av samme årsak ikke iverksatt. Til slutt viste det seg at selv om numedalskommunene nå hadde etablerte intranett, resulterte ikke det i at de ansatte automatisk begynte å bruke dette som ny informasjonskilde. Man nådde ikke målsettingen om bruk av intranett. Prosjektleder forklarer lav bruksfrekvens med en noe passiv holdning fra de ansatte, men at bruken også er avhengig av hvilke type informasjon og tjenester som etableres på intranettet. En realiserte heller ikke målsettingen om publisering av nyheter på nett.

## 4.2 Målsetting 2: Etablere ekstranett mellom kommunene

*Intensjon: "Ekstranettet skal gjøre kommunenes informasjons- og kunnskapsressurser tilgjengelig for hverandre og man skal ta i bruk teknologi for elektronisk samarbeid.*

*Utviklingen vil gjøre Internett-basert samarbeid og erfaringsutveksling mellom kommuner til en effektiv metode for læring, problemløsning, saksbehandling og styring. Det vil bli lett å søke informasjon om hvordan de andre kommunene i regionen har løst bestemte oppgaver og problemer. Samtidig kan kommunene realisere former for virtuell samordning av ulike fag- og tjenesteområder. Fagfolk vil oppleve at de tilhører større fagmiljøer på tvers av kommunegrensene. Det er grunn til å tro at "smarte" kommuner vil samarbeide og i økende grad fordele oppgaver seg i mellom".*

Delmål: "Kommunenes intranett skal være knyttet sammen i en felles informasjonsstruktur, et såkalt ekstranett innen 1.desember 2000" (<http://link.itum.com/default.asp?uid=290&CID=25>: 09.09.03).

### 4.2.1 Realisering av tiltak – tabellisk oversikt

HA	LiNK3: Hovedaktiviteter (HA) for realisering	Realisering
		(Jamfør appendiks 1B)
<b>Mål 2</b>	<b>Etablere ekstranett i kommunen</b>	
2.1	Etablere og organisere driftsfunksjon	Ble fullført i henhold til planene.
2.2	Implementere ekstranettet	Ble fullført i henhold til planen, men det lyktes ikke å integrere Kongsberg.

### 4.2.2 Realisering av delmål

Kommunenes intranett ble knyttet sammen i en felles informasjonsstruktur innen 11.12.00. Fra første dag fikk alle ansatte tilgang til intranettene på tvers av kommunene i Numedal. Kongsberg hadde valgt Linux-plattform, mens numedalskommunene valgte Microsoft-plattform. Det lyktes derfor ikke å integrere Kongsberg i microsoftløsningen. (<http://link.itum.com/default.asp?uid=290&CID=25>: 10.06.04).

### 4.2.3 Realisering av intensjonen

Ved å etablere ekstranett gjorde kommunene sine informasjons- og kunnskapsressurser tilgjengelig for hverandre. Det ble i noen grad tatt i bruk elektronisk samarbeid.

Ekstranettet resulterte i at kommunene begynte å adoptere gode tekniske nettverksløsninger fra hverandre, slik at viss en av kommunene for eksempel bygget opp et nytt menyvalg med underliggende informasjon, ble dette raskt implementert også hos de andre kommunene. På denne måten fikk alle kommunene tilgang til nye ideer/løsninger/informasjonstjenester etc. på sitt intranett uten at det til en hver tid måtte bidra med mye ressurser i utarbeidelsen.

Det ble også lettere å søke informasjon om hvordan de andre kommunene hadde løst bestemte oppgaver og problemer, men prosjektet kom ikke langt i denne utviklingen. Det kom med andre ord ikke langt når det gjaldt utviklingen av Internett-basert samarbeid der erfaringsutvekslingen mellom kommunene skulle bli en effektiv metode for læring, problemløsning, saksbehandling og styring.

Kommunene etablerte heller ingen virtuell samordning mellom ulike fag- og tjenesteområder under prosjektperioden. Jeg har heller ikke fått tilbakemelding på at fagfolk i løpet av prosjektperioden opplevde det slik at de tilhørte større fagmiljøer på tvers av kommunegrensene. En av respondentene forteller:

*”Dialogen ble bedre, men når man ser bort fra selve prosjektgruppen, som jobbet mye sammen, så har kommunene ikke dratt nytte av hverandres fagkompetanse i særlig stor grad. Når det gjelder saksbehandling, så er den avhengig av at du har et felles saksbehandlingssystem. Å etablere felles saksbehandlingssystem er et omfattende grep, som ikke var inkludert i LiNK sine målsettinger. Kommunene anskaffet seg felles*

*saksbehandlingssystem og tok det i bruk først 1. januar 2004. I dag saksbehandler kommunene for hverandre. To av kommunene har felles jordbruksleder, og to av kommunene har felles økonomisjef. I dag er det mulig for de tre kommunene å kjøre økonomi, lønn og personal for hverandre. Økonomisystemet har våren 2004 vært i drift et år. I dag kjører Nore og Uvdal og Rollag, som har felles økonomisjef, lønnen til Flesberg kommune. Dette kan man fordi infrastrukturen er på plass. Kommunene har også felles økonomisystem. Man får et problem med samarbeidet om man er saksbehandler og må forholde seg til flere ulike økonomisystemer”.*

Kommunene har altså i etterkant av LiNK realisert former for virtuelle samordninger av ulike fag- og tjenestoområder på økonomisiden. De har også gjennomført noe i forhold til næring og landbruk. I dag er kommunene i gang med samarbeid om etablering av tekniske kart. Alt dette har kommet i etterkant av LiNK. Man etablerte felles ekstranett, men det kom altså ikke langt under selve prosjektperioden. *”Dette fikk mindre effekt enn det man kanskje hadde trodd”.*

*”Man er seg selv nærmest, det skal være veldig konkrete ting før det er direkte overførbart til kommunene. Denne delen kommer nok mer nå i etterkant av LiNK, når man etablerer fagsystemene”.*

*”Fagfolk opplevde i mindre grad at de fikk tilhørighet med større fagmiljø på tvers av kommunegrensene. Man fikk ikke anvendt samarbeid og dialog over kommunegrensene slik at man dro nytte av andres kunnskap og erfaringer på en god nok måte”.*

Det framheves likevel av alle respondentene at prosjektet i seg selv etablerte en generelt god dialog og kontakt over kommunegrensene. Iverksettingen av LiNK førte til at mange folk fra de ulike kommunene måtte jobbe mye sammen.

*”Man kjenner nesten bedre de i den andre kommunen enn folka i egen kommune”, så der fikk man en veldig effekt”,* sier en respondent.

Intensjonen om virtuell samhandling ble altså i liten grad realisert under LiNK, men allikevel førte iverksettingen av LiNK til større grad av samhandling gjennom

iverksetting og implementering av de tekniske løsningene. Numedalskommunene har lange tradisjoner omkring samarbeid, og LiNK fremstår som et prosjekt som i større grad formaliserte samarbeidet. Det var ikke først og fremst teknologien som etablerte et tettere samarbeid mellom kommunene, men samarbeidet om å etablere den.

Når det gjelder utsagnet i intensjonen *”smarte kommuner vil samarbeid mer og i økende grad fordele oppgaver seg imellom”* så kom altså ikke kommunene langt på dette. Prosjektet kom ikke langt på felles utnytting av mulighetsrommet innen IKT. *”Vi kom ikke langt nok, men det kommer nok”*, sies det. Det er i etterkant av LiNK man prøver ut mulighetene og høster fra det arbeidet og de kontaktene som ble etablert under LiNK.

#### **4.2.4 Oppsummering**

Som vi ser ble tiltakene etablert i henhold til planene, men det lyktes ikke å integrere Kongsberg. Dermed ble Kongsberg stående utenfor de løsningene som støttet tettere samarbeid mellom kommunene. Når tiltakene ble realisert i henhold til planene, så realiserte man også delmålet.

Når det gjelder realisering av intensjonen, altså selve hensikten med å etablere ekstrasnett, så ble den i liten grad virkeliggjort. Ved å etablere ekstrasnett gjorde man kommunene sine informasjons- og kunnskapsressurser tilgjengelig for hverandre, og det ble i noe grad tatt i bruk elektronisk samarbeid, men man kom ikke langt på dette området. Prosjektet kom heller ikke langt i utvikling av Internettbasert samarbeid, og det sies at ekstrasettet fikk mindre effekt enn det man først trodde. Det ble ikke etablert virtuell samordning mellom ulike fag- og tjenesteområder under prosjektperioden. Fagfolk opplevde i liten grad å tilhøre større fagmiljø på tvers av kommunegrensene. Kommunene dro i liten grad nytte av hverandres fagkompetanse selv om man hadde ekstrasettet. Prosjektlederen sier også at:

*”om numedalskommunene fikk tilgang til hverandres intranett så resulterte ikke det i at kommunene automatisk begynte å samhandle på andre måter. Målsetting 2 henger tett sammen med målsetting 1. Når erfaringene med bruk av eget intranett ikke var optimal, så resulterte dette også i en noe passiv holdning til nabokommunene sine intranettsider. Numedalskommunene fikk via ekstrasettet etablert en ny felles samhandlingsarena som kunne*

*åpne for nye måter å samhandle på, bl.a. ved å dele informasjonsressurser, men dette ble altså bare utnyttet i begrenset grad”.*

En av respondentene forteller at: *”Viss man skal se på videre oppfølging med tanke på samarbeid, så har vi vel ikke oppnådd det vi ønsket gjennom intranettsidene. De har blitt litt ”stemoderlig” behandlet som en uttrykker det. Det ble litt mye på en gang. Vi la ut alle retningslinjene våre på en gang, det ble litt mye. Oppfølgingen i måten å bruke det på har nok stoppet opp litt”.*

Kommunene har i etterkant av LiNK tatt et kurs i samarbeid med samarbeidsteknologi og har blant annet implementert MSN (Internettbasert pratekanal):

*”Nå treffer man den man skal ha tak i på ”chatten” med en gang, og den kontakten går på tvers av kommunene. Det blir nesten som å ha noen på naborommet. Det kurset har hatt mye å si for utviklingen videre. Vi har sett etterpå at den ønsker vi at alle saksbehandlerne skal ha på maskinene sine, og også å tilby ut til befolkningen slik at de kan bruke det vinduet inn til oss” forteller en av respondentene.*

Det må også sies at felles økonomisystem og saksbehandlingssystem, som støtter ekstrasnettets formål, ikke ble implementert under LiNK. Dette kom i etterkant og mye har skjedd etter prosjektperiodens slutt.

#### **4.3 Målsetting 3: Etablere løsninger for kommunikasjon og samhandling**

*Intensjon: ”En skal påbegynne utviklingen av et avansert og effektivt elektronisk tjenestetilbud til nytte for innbyggere og næringsliv”.*

*Delmål: a) ”Kommunene skal ta i bruk aktuelle løsninger for kommunikasjon og samhandling (løsninger for innsyn, debatt, samarbeid, spørsmål/svar, avstemninger, brukerundersøkelser etc.) etter hvert som de gjøres tilgjengelig for bruk på Internett. Videokonferanser skal være tatt i bruk mellom kommunene innen 1. april 2000”.*

*b) ”Det skal videre tilrettelegges for at kommunene kan ta i bruk og tilby avanserte og fremtidsrettede elektroniske tjenester på Internett. De elektroniske tjenestene skal utvikles og utprøves i løpet av prosjektperioden”.*



”Eksempel på et slikt tjenestetilbud kan være elektronisk byggesaksbehandling. Ved å integrere kommunenes saksbehandlingssystem med kartdata fra GIS-basen og eiendomsdata fra GAB-registeret, kan alle opplysningene om eiendommene bli presentert samtidig både gjennom kart og saksgang. Foruten å gi saksbehandlere et effektivt verktøy, kan løsningene videreutvikles slik at innbyggere og næringsliv kan bruke Web-teknologien i byggesaker. Et annet eksempel er å gjøre kommunenes mange blanketter og søknadsskjemaer tilgjengelig på Internett. Kommunene har mye skjemabasert kommunikasjon med både innbyggere og næringsliv som kan forenkles betydelig. Innen 1.juni 2001 skal minimum 50 % av kommunenes mest benyttede blanketter og søknadsskjemaer være gjort tilgjengelig for innbyggerne og næringslivet elektronisk via Internett” (<http://link.itum.com/default.asp?uid=295&CID=25:09.09.03>).

#### 4.3.1 Realisering av tiltak – tabellisk oversikt

HA	LiNK3: Hovedaktiviteter (HA) for realisering	Realisering
		(Jamfør appendiks 1C)
<b>Mål 3</b>	<b>Kommunikasjons- og samarbeidsteknologi</b>	
3.1	Implementere kommunikasjonsløsninger	Ble bare delvis implementert som planlagt. Grunnet overgang til minimumsbudsjett måtte man velge færre løsninger enn det man først ønsket.
3.2	Implementere løsninger for elektroniske tjenester	Ble bare delvis realisert grunnet overgang til minimumsbudsjett. Man måtte velge færre og mindre avanserte løsninger enn det som først var planlagt. Kongsberg valgte egne blanketter.
3.3	Opplæring av brukerstøtte	Ble gjennomført, men grunnet valg av mindre avanserte løsninger enn først planlagt, hadde man behov for mindre inngående opplæring.
3.4	Etablere og organisere driftsfunksjon	Ble gjennomført i henhold til planene, men grunnet mindre avansert selvbetjeningsforvaltning enn først planlagt, ble behovet for opplæring mindre. Man valgte også mindre fokus på teknologi og større fokus på organisasjonsendringer, enn først planlagt.

#### 4.3.2 Realisering av delmål

Prosjektområde 3 samarbeidet tett med prosjektområde 1 Teledemokrati og disse gjorde i fellesskap en prioritering av hvilke løsninger som skulle implementeres. Som sagt var årsaken til slike prioriteringer overgang til minimumsbudsjett. Man valgte løsninger både ut fra prioritert behov og i forhold til tilgjengelig budsjetttramme. Som sagt ble innsynsløsninger prioritert, med løsninger for innsyn i [aktivitetskalender](#)

m/[møteoversikter](#), [møteinnkallinger](#) til politiske møter, [møteprotokoller](#), [postjournaler](#) etc. I tillegg ble det etablert en ”[Kontakt oss](#)”-funksjon. Det ble også etablert en forslagskasse på nettsidene og tilrettelagt for videokommunikasjon mellom ordførerne i kommunene (<http://link.itum.com/default.asp?uid=300&CID=25>:10.06.04).

Videokonferanser ble i praksis ikke tatt i bruk. Løsninger for avstemninger, forslagskasser, spørsmål/svar, har vært lite i bruk. Det sies at det vil man finne på alle sanne sider. Slike løsninger må muligens betjene en langt større befolkningsgruppe for at bruksfrekvensen skal være tilfredsstillende.

*”Vi klarte ikke å få det på et nivå som var spesifikt og fornuftig nok”, sier en respondent.*

*”Folk som har spørsmål sender disse på e-post slik at man får en til en kommunikasjon. På slike spørsmål/ svar sider kan man fort havne i en lang debatt, og det kan bli svært tidkrevende. Forslagskassen ble heller ikke tatt i bruk i noen særlig grad, og er nå lagt ned”.*

Målet om å tilrettelegge, utvikle og teste avanserte og fremtidsrettede elektroniske tjenester på Internett ble bare delvis realisert. Som vist over ble tiltakene ikke iverksatt slik man først hadde tenkt seg. Man utviklet og testet lite i løpet av prosjektperioden, og når de måtte prioritere blant de mulighetene som fantes på markedet, så landet de ned på færre og mindre avanserte løsninger enn det som først var tenkt. Kommunene valgte et begrenset antall blanketter for bruk på Internett og intranett. Til sammen implementerte kommunene 34 felles blanketter (<http://link.itum.com/default.asp?uid=300&CID=25>: 10.06.04). Disse var ikke fulldigitale - man kunne altså ikke fylle ut og sende dem elektronisk via Internett. Målet om at man innen 1. juni 2001 skulle gjøre minimum 50 % av kommunenes mest benyttede blanketter og søknadsskjemaer tilgjengelig for innbyggere og næringsliv elektronisk på Internett ble ikke gjennomført. Den skjemabaserte kommunikasjonen mellom kommunene og borgerne ble derfor heller ikke forenklet i særlig stor grad.

Et felles kartsystem for kommunene ble ikke implementert i prosjektperioden. Et slikt system kom på plass 1.januar 2004.

Kommunene støtte på flere barrierer enn et minimumsbudsjett. I Norge har man for eksempel den elektroniske signaturproblematikken. Norge har enda ikke etablert en nasjonal politikk for identitetsmerking av borgere via Internett. Før en slik politikk

med følge av faktiske elektroniske løsninger er på plass, vil man i Norge ha problemer med å klatre til topps i trappen for elektronisk selvbetjening. Hovedpoenget med en slik personlig signatur er at tjenesteyteren må kunne vite sikkert hvem som sender skjemaet, og hvor viktig det er. Bruken av offentlige dokumenter har heller ikke kommet lenger enn at man må ha en skriftlig underskrift for at de skal være gyldige. Utviklingen har startet, numedalskommunene startet klatringen, men endte altså på færre og mindre avanserte løsninger enn det som var planlagt.

#### **4.3.3 Realisering av intensjonen**

Man påbegynte utviklingen av et tjenestetilbud, men som resultatene over viser ble dette mindre effektivt og avansert enn det som var intensjonen.

#### **4.3.4 Oppsummering**

Tiltakene ble bare delvis gjennomført som planlagt. Grunnet overgang til minimumsbudsjett ble man nødt til finne kompromissløsninger. Dette resulterte også i mindre behov for opplæring i brukerstøtte. Etablering og organisering av driftsfunksjonen ble gjennomført i henhold til planene, men også her ble behovet for opplæring av samme årsak mindre enn man først hadde planlagt. Prosjektet hadde nå erfart at behovet for oppfølging med organisatoriske tilpasninger kunne være større enn opplæring i bruk av den tekniske løsningen. Man viet derfor dette noe mer oppmerksomhet. Generelt lå ambisjonsnivået i målsettingene noe høyere enn det en klarte å gjennomføre i prosjektet. Spesielt gjaldt dette elektroniske tjenester basert på bruk/integrering av kommunenes fagapplikasjoner og eksterne applikasjoner. Dette ble ikke gjennomført. Grunnet konkurs hos hovedleverandør (ITworks) ble det også i denne perioden brukt mye tid på å reetablere kommunenes Inter- og intranettsider hos ny leverandør (Itum). Intensjonen ble for så vidt ikke realisert. Man påbegynne utviklingen av et tjenestetilbud, men man endte opp med løsninger som var mindre effektive og avanserte enn det som var hensikten. Sommeren 2004 ble kommunene ferdig med et prosjekt som omfattet det offentlige eServicetorget, der mye av LiNK ble videreført.

#### 4.4 Målsetting 4: Kunnskapsoverføring

*Intensjon: "Den kompetansen samt de løsninger og konsepter som utvikles i prosjektet, skal kunne tilbys andre regioner og lokalsamfunn. Samtidig skal en slik "produktkommersialisering" skape grunnlag for næringsutvikling i vår regionen".*

*Delmål: Ny kompetanse, løsninger og konsept med overføringsverdi skal fortløpende evalueres, systematiseres og dokumenteres i løpet av prosjektperioden*

(<http://link.itum.com/default.asp?uid=302&CID=25>: 09.09.03).

##### 4.4.1 Realisering av tiltak – tabellisk oversikt

HA	LiNK3: Hovedaktiviteter (HA) for realisering	Realisering
		(Jmfør appendiks 1D)
<b>Mål 4</b>	<b>Kunnskapsoverføring</b>	
4.1	Etablere rutiner for prosjektet	Ble gjennomført i henhold til planene (PLP).
4.2	Sluttrapporter og informasjon	Ble gjennomført i henhold til planene. LiNK3 var sammen med de andre delprosjektene aktive på presentasjoner for ulike samfunnsgrupper.

##### 4.4.2 Realisering av delmål

Kompetanse, løsninger og konsept med overføringsverdi ble fortløpende evaluert, systematisert og dokumentert i løpet av prosjektperioden. De jevnlige prosjektgruppemøtene og statusrapporteringer, sikret dette. Ved at alle kommunene arbeidet med de samme aktivitetene samtidig, ble de løsninger og konsepter man utviklet, gjenstand for omfattende diskusjoner og evalueringer. Referatene fra prosjektgruppemøtene ble fortløpende lagt ut på prosjektweben og var tilgjengelig for omverdenen umiddelbart. I tillegg ble også rutiner, retningslinjer, og løsninger fortløpende dokumentert i prosjektet. Dette arbeidet dannet grunnlaget for innholdet i de presentasjoner som ble gjennomført. Helt fra begynnelsen av prosjektgjennomføringen, ble det fra ulike målgrupper etterspurt erfaringsdokumentasjon. Siden kunnskapsoverføring var en viktig målsetting for prosjektområdet, er det i prosjektperioden gjennomført en rekke møter med ulike målgrupper (<http://link.itum.com/default.asp?uid=305&CID=25>: 09.09.03).

#### **4.4.3 Realisering av intensjonen**

Prosjektet var svært aktive på kunnskapsoverføring. Det var et betydelig større omfang av møtevirksomhet, demonstrasjoner, presentasjoner etc. i prosjektperioden enn hva som ble forutsatt i prosjektplanen. Prosjektet hadde derfor fokus på dokumentasjon og kompetanseoverføring i hele prosjektperioden. Prosjektleder oppfatter dette som positivt, fordi det satte krav til økt fokusering på de aktivitetene som ble gjennomført og på om resultatene var i tråd med forutsetningene. Denne aktiviteten gjorde det også lettere å utarbeide sluttokumentasjonen. LiNK sin status som nasjonal demonstrator gjorde sitt til den store interessen fra andre aktører. LiNK-programmet, og prosjektområde 3 fikk mye oppmerksomhet, og det bidro til å lette arbeidet med å etablere kontakt og samarbeid med eksterne aktører

(<http://link.itum.com/default.asp?uid=306&CID=25>:10.06.04).

Kunnskapsoverføringen gikk for det meste via konsulentene som ble engasjert i prosjektet. Produktkommersialisering ble i liten grad gjennomført. LiNK førte til økt aktivitet under og etter prosjektperioden både for Numedalsutvikling BA og teknisk samarbeidspartner Itum, men noe eksplisitt produktkommersialisering på bakgrunn av LiNK kom ikke i stand.

#### **4.4.4 Oppsummering**

Som vi ser ble tiltak og mål realisert. Prosjektet ble gjenstand for mye oppmerksomhet utenfra, så aktiviteten på dette området var større enn man først hadde beregnet. Hensikten var kunnskapsoverføring ble også gjennomført. Produktkommersialiseringen ble i liten grad gjennomført.

#### **4.5 Målsetting 5: Etablering av datavarehusløsning**

*Visjon: "I denne fasen skal en fokusere på kommunenes muligheter til å utnytte KOSTRA-data i egen virksomhet ved å utnytte denne datamengden som grunnlagsdata for opprettelse av reel styringsinformasjon på de enkelte nivåene i kommunen".*

Prosjektleder forteller at man såg at tidsrammen for prosjektet ikke var lang nok til å gjennomføre denne målsettingen. Man var i utgangspunktet for optimistisk mht.

innholdet i prosjektplanen, og måtte derfor redusere aktivitetsnivået. En gjennomføring av denne målsettingen ville også satt krav til et større resursomfang.

#### **4.6 Oppsummering og konklusjon – hvor langt kom de?**

Nedenfor oppsummeres, grad av realisering, suksess eller mislykkethet.

##### **4.6.1 Målsetting 1: Ble det etablert intranettløsninger i hver av kommunene?**

Som vi ser gjennomførte man mye av det man hadde satt seg fore i planleggingen. Den mest alvorlige endringen i forhold til planer, var Kongsberg sitt valg av en annen elektronisk plattform. LiNK1 og LiNK3 besluttet å samarbeide tett. Dette blir sett på som en fordel for prosjektet. Man fullførte heller ikke implementering av innhold og funksjonalitet slik man hadde tenkt, men man realiserte likevel hovedmål 1 om å etablere intranett i hver kommune.

Selv om numedalskommunene nå hadde etablert intranett, resulterte ikke det i at de ansatte automatisk begynte å bruke dette som ny informasjonskilde. Man nådde ikke målsettingen om bruk av intranett, og heller ikke målsettingen om nyhetspublisering. Man etablerte altså intranett i hver kommune, men det førte ikke til store endringer i organisasjonsatferd, slik intensjonen var.

##### **4.6.2 Målsetting 2: Ble det etablert ekstranett mellom kommunene?**

Man etablerte tiltakene i henhold til planene, men det lyktes ikke å integrere Kongsberg. Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal etablerte ekstranett mellom seg. Allikevel viser gjennomgangen, at realisering av intensjonen i liten grad ble tatt i bruk elektronisk samarbeid. Det ble lettere å søke informasjon fra de andre kommunene, men man startet ikke å dra nytte av hverandres fagkompetanse i særlig stor grad, og det ser heller ikke ut til at fagfolk følte seg som en del av et større fagmiljø. En respondent sier at: *"Man etablerte ekstranett men man kom ikke langt under selve prosjektperioden"*. Respondenten sier videre at: *"Man er seg selv nærmest og at det skal være veldig konkrete ting før det blir overførbart til kommunene"*. Man etablerte altså ekstranett mellom de tre kommunene, men det resulterte ikke i store endringer i organisasjonsatferden, slik intensjonen var. Det er kanskje innen denne intensjonen at

de største potensielle endringene ligger, men også trolig den intensjonen som i minst grad ble realisert i løpet av prosjektperioden.

#### **4.6.3 Målsetting 3: Ble det etablert løsninger for kommunikasjon og samhandling?**

Av alle målsettingene, er trolig dette målsettingen som i minst grad ble realisert. Det ble etablert løsninger for kommunikasjon og samhandling med innbyggere og næringsliv, men grunnet overgang til minimumsbudsjett ble løsningene færre og mindre avanserte enn det som først var planlagt. Prosjektleder skriver at man nå hadde lært å vie mer oppmerksomhet til organisatoriske rutineendringer, og mindre på teknologi. Man realiserte for så vidt intensjonen selv om løsningene ble færre og mindre avanserte.

#### **4.6.4 Målsetting 4: Foregikk det aktiviteter omkring kunnskapsoverføring?**

Man realiserte målsettingen om kunnskapsoverføring. Det var stor aktivitet på dette området, både internt i kommunene og ekstern til andre samfunnsaktører. Av alle målsettingene, er vel denne den mest vellykkede. Intensjonen ble også realisert. Mye av materialet som brukes i denne oppgaven er dokumentasjon produsert i arbeidet med å realisere denne målsettingen.

#### **4.6.5 Suksess eller mislykkethet?**

Når man skal vurdere prosjektets grad av suksess eller mislykkethet støter man på problemet med at det ikke finnes noen klar og allmenngyldig definisjon av begrepet iverksetting (jfr.3.3.1). Det hersker som sagt uenighet om hva som er iverksettingsfasen av et program, og om et program er iverksatt og gjennomført, om det ikke er virkeliggjort. Her er de to skoleretningene innen iverksettingsteorien uenige. Om man ser disse resultatene kun i lys av ovenfra-og-ned perspektivet så kunne man sagt at LiNK3 langt på veg ble realisert, fordi hovedmålsettingene i det store og det hele ble realisert. På bakgrunn av dette og kun lyssatt med ovenfra-og-ned

perspektivet, ville jeg nok hellet mot merkelappen ”suksess”, eller i allefall ”delvis suksess” på prosjektet.

I henhold til nedenfra-og-opp perspektivet kan man si at selv om målene i all hovedsak ble realisert, så realiserte man ikke selve formålet med prosjektet. Innen denne retningen er ikke iverksettingen vellykket før man har løst problemet eller formålet med programmet. At man ikke realiserte intensjonene har igjen smittet over på LiNK3 sitt hovedmål og visjon, som dermed i liten grad ble virkeliggjort i løpet av prosjektperioden. Prosjektet førte ikke til noen stor grad av endring i formell normativ struktur (jfr. definisjon 5.1.2 s.72). Det førte ikke til store endringer i hvordan organisasjonene formidlet informasjon og hvordan de kommuniserte i og mellom hverandre. Heeks og Bhatnagar (1999:56) skriver om IT-prosjekter i offentlig sektor der de bl.a. tar for seg ”*understanding success and failure in information age reform*”. Her deler de graden av ”*failure*” eller mislykkethet i ”*total failures: in wich proposed reform is never implemented or in which reform is implementented but soon abandoned*” og ”*partial failures: in which reform is implemented but has something wrong with it*”. De spesifiserer ”*partial failure*” i ”*goals unattained*” og ”*undesirable outcomes*”, der ”*goals unattained*” betyr: ”*expected outcomes that someone wanted to happen but did not happen*”.

Jeg skal ikke begi meg dypere inn på en teoretisk diskusjon i denne sammenheng, men støtte meg til Ronnes sin ”utfyllende strategi” for handtering av teorimangfoldet og bruke begge skolene til å skaffe meg best mulig innsyn i prosessene (Ronnes 1997:100). Selv om LiNK realiserte mange av målene, er det realiseringen av innholdet i intensjonene som er mest interessant mht. min problemstilling. Med det som bakgrunn faller jeg ned på merkelappen ”partial failure” som svar på hvordan kommunene lyktes med iverksettingen av LiNK3.



## Kapittel 5. Hvorfor ”partial failure”?

I dette kapittelet fortsetter den empiriske beskrivelsen i et prosessperspektiv. Jeg vil prosessevaluere for å søke å finne svar på hva som kan ha hemmet og hva som også kan ha fremmet iverksettingen av prosjektet. Jeg ønsker å finne ut hva som gjorde at prosjektet kan passe til merkelappen ”partial failure”. Funnene som blir presentert her er resultatet av de intervjuer jeg har foretatt meg. Konkret så settes det her fokus på hvordan aktørene oppfattet iverksettingsprosessen. Kapittelet vil ta utgangspunkt i tidligere fremsatte hypoteser. Under intervjuene kom det ikke frem store forskjeller mellom kommunene. Det sies at LiNK sin prosjektorganisering la til grunn såpass faste strukturer at kommunene var ganske likeverdige som aktører. Kommunene behandles derfor som en homogen gruppe, og ulikheter vil kun trekkes frem der det er naturlig.

Under behandles hypotesene om målstruktur med fokus på klarhet og endringsomfang (H1), deretter behandles prosjektets organisasjonsstruktur (H2), ressurser (H3), beslutningsprosess (H4), samarbeid (H6), bruk av lokalt skjønn (H7) og rekruttering (H8) - i den rekkefølgen. H1-H4 er utledet fra ovenfra-og-ned tilnærmingen, og H6-H8 er utledet fra nedenfra-og-opp tilnærming.

### 5.1 Målstruktur

Innhenting av informasjon om målstrukturen, baserer jeg på følgende underspørsmål:

#### *5.1.1 Var målsettingene i LiNK3 klare og entydige?*

Alle respondentene syntes målsettingene i seg selv var klare og entydige. Det var en del diskusjon om hvordan man praktisk skulle gå til verks med å implementere målsettingene (bl.a. valg av teknologiske løsninger, tidsfrister etc.). At man hadde tilgang på kompetanse slik at man faktisk hadde grunnlag for slike diskusjoner ble oppfattet som en styrke for prosjektet. Slik kunne man veie ulike løsninger for og mot hverandre.

På den andre side snakket flere respondenter om at det hersket ulik forståelse for hvilke organisatoriske effekter man ønsket. Det oppsto diskusjoner om hva som lå i intensjonene – altså hva som var selve hensikten med målsettingene. En av

respondentene forteller at selv om målene var klare og konkrete, så klarte man ikke å formidle hensikten med målsettingene ut til brukerne. En annen respondent sier at:

*”Det oppsto få diskusjoner om målsettingene i prosjektet - om det var riktig å etablere intranett eller riktig å åpne opp intranettene for hverandre, men det oppsto noen diskusjoner om hva som lå i intensjonene og hvordan man her skulle vektlegge ulike ting. Diskusjonene gikk for det meste ut på det å få en forståelse av hvor samfunnsutviklingen beveget seg. Man hadde ulik forståelse for hvorfor man gjennomførte LiNK. Hovedutfordringen internt var å forklare hvorfor man beveget seg mot den digitale verden”.*

Denne uklarheten rådet også i forholdet mellom prosjektgruppen og den kommunale ledelse. En representativ uttalelse fra en av respondentene lyder slik:

*” Det var vel både min og den andre prosjektlederen i vår kommune sin frustrasjon, at vi følte prosjektet ikke var forankret godt nok i den administrative og politiske ledelse. Forankret var de vel på en måte men de hadde vel ikke de samme målene kanskje. Altså, de hadde vedtatt planer og mål, men de skjønnte ikke hva det innebar”.*

### **5.1.2 Innebar prosjektet en høy endringsgrad?**

Her tenker jeg særlig på om endringsgraden ble for stor i forhold til kommunens allerede etablerte formelle normative struktur. Med formell normativ struktur (FNS) legger jeg det stabile formelle system av forventninger til rolleinnhaverne i en organisasjon. Der det er normer for hvem som har rett og/eller plikt til å delta, normer for hva slags problemer organisasjonen bør eller må ta stilling til, hvilke typer løsninger som er akseptable og normer for hvordan organisasjonen bør eller må løse problemer (Egeberg 1984:20-21).

Respondentene synes at de fikk utrettet mye i løpet av prosjektperioden – endringer som førte store forandringer med seg, men som allikevel ikke ser ut til å ha endret FNS i særlig stor grad. Alle respondentene finner ambisjonsnivået på målsettingene høye og riktige i forholdt til retning man ønsket å gå; men selv om målsettingene oppfattes å

føre FNS i riktig retning, ser det ut til at ambisjonsnivået var for høyt i forhold til ressursomfanget. En respondent forteller om endringene som man da syntes var store:

*”Jeg skurrer gjerne tida tilbake til da vi startet, september-99, og vi begynte rulle av gårde prosjektet ”interkommunale samhandling”. I det hele tatt det å ha e-post og sånt oppe er en stor forandring. I april/mai 2000 sto det en maskin bortgjemt på et møterom med e-post og Internett. Og vips i løpet av 2000 satt alle med tilgang, så internt var det en revolusjon. I dag er det en selvfølge”.*

I prosjektets intensjoner eller formål ligger det ønsker om store endringer i FNS. Selv om målsettingene om implementering av det elektroniske verktøyet i det store og det hele ble realisert, så førte allikevel ikke dette til den store atferdsendringen i kommunene. En respondent forteller:

*”Det ble gjort endringer på en del rutiner, men det ble ingen store endringer. Det var på en måte det å begynne å tenke litt nytt. Begynne å utnytte teknologien mer enn det som var gjort tidligere. Men jeg vil ikke si at det var noen revolusjon for kommunen sin aktivitet.*

*Tjenesteproduksjonen er jo ikke endret så mye. Han sier videre at: ”endringene med LiNK har vært skrittvis. Vi er en konserverende organisasjon, sånn at det å få ledelsen til å si at fra mandag av så skal alle gjøre det sånn eller slik – det har vært vanskelig. Vi er litt for forsiktige der. At man ikke tok skrittet fullt ut inn i den digitale hverdag, bidrog nok til merarbeid for de ansatte”.*

At man ikke foretok de store endringene i forhold til tidligere praksis, førte til merarbeid og dobbeltarbeid for de ansatte. En respondent forteller at:

*”Det ble en form for dobbel tilrettelegging av kommunikasjon og informasjon mellom kommunene og innbyggerne. Det føltes nok som dobbeltarbeid for kommunen som tjenesteyter. Vi skulle ta i bruk de nye informasjons- og kommunikasjonslinjene uten att man la ned de gamle. Vi klarte vel ikke å vise at om vi var flinke til å legge informasjon ut så slapp man mange telefonsamtaler. De så det mer som en belastning enn noe man kunne tjene på”.*

For at man skulle få til atferdsendringer i kommunene, så måtte man her først endre kunnskapen i kommunene. Flere respondenter forteller om en modningsprosess som tok og tar tid. Siden kunnskapsnivået om IKT i organisasjonene var relativt lav, ble det for de involverte mye å lære i tillegg til å følge opp de tiltakene som skulle iverksettes. En respondent sier at:

*”På den tiden som arbeidet ble satt i gang, var målsettingene høye. Jeg mener at de var riktige i forhold til de visjonene vi hadde for prosjektet, men ting tok mye mer tid enn det vi hadde regna med, fordi at på den tiden så var ikke vi i prosjektgruppen fortrolige med Internett selv engang. Det var en veldig kunnskapsoppbygging for oss selv, og så skulle vi i tillegg misjonere og være kreative som gruppe. Det gikk mye saktere enn det vi hadde trodd”.*

Prosjektleder bekrefter også dette og forteller om en nødvendig modningsprosess som må til for at de store endringene kan komme:

*”Når prosjektplanen ble laget, så tok en høyde for et relativt høyt ambisjonsnivå i gjennomføringen. En erfarte dog at ”ting tar tid”. En ting er de konkrete aktivitetene som planlegges gjennomført, men i dette prosjektet var en også avhengig av en ”modningsprosess” i kommuneorganisasjonen. Internett, intranett og e-post var ikke så kjent og innarbeidet blant folk flest som det er i dag. En slik modningsprosess er tidkrevende, men er likevel helt nødvendig for å oppnå de målsettingene som ble satt i forkant”.*

*Dette forteller en annen respondent også om: ”Ting har tatt tid, og når vi ønsket å være en pilotkommune så er det jo den erfaringa du drar da, at ting tar tid”.*

At man var avhengig av en modningsprosess, og at denne modningsprosessen går i ulikt tempo, er noe som bekreftes av en respondent som i etterkant av LiNK var aktiv med tilrettelegging av et ekte eServicetorg (OST-prosjektet, ferdig sommer-04):

*”Jeg merker litt av den samme tregheten nå, men nå har jeg større forståelse for gapet i e-modenhet mellom prosjektmedlemmer og de som ikke er direkte involvert i iverksettingen. Når*

*jeg klarer å tenke sånn og slik, så er det fordi jeg er midt i de prosessene, og andre må få tida på seg”.*

Prosjektets målsettinger beskrives altså som høye, men riktige. At prosjektets visjoner og målsettinger fortsatt lever i kommunene bekreftes av alle respondentene, og respondentene gir også inntrykk av at endringene i LiNK under prosjektperioden var skrittvis og prosessaktige. Endringsprosessen startet opp med LiNK og er enda ikke avsluttet. Respondentene sier at:

*”LiNK la fundamentene for en prosess som enda ikke er avsluttet”, eller ”så du kan si at LiNK la vel mer en grunnstein for store endringer”, eller ”når det gjelder arbeidsforholdene internt i kommunene så la egentlig LiNK grunnlaget for noe som gir veldig svære konsekvenser ikke sant. Det at du både har løftet kunnskapen og det at du har ekstranettet felles er viktig. Nå er det ingen unnskyldning for ikke å tenke annerledes lenger. I neste øyeblikk så er spørsmålet ”hvem jobber vi for da?”. Det er klart at LiNK ikke direkte endret mye, men det la hele fundamentet for store endringer”. Respondenten sier videre at: ”Om vi hadde hatt den kunnskapen vi sitter på i dag, så hadde endringene skjedd raskere”.*

#### **A. Møtte endringsforslagene motstand innad i kommunene?**

Det er lite som tyder på at endringsprosessene møtte aktiv motstand i kommuneorganisasjonene. Prosjektmedlemmene møtte mye positivitet omkring prosjektet, men likevel førte altså ikke prosjektet til de store atferdsendringer. Å få tilgang til e-post og Internett ble nok av de fleste sett på som positivt, men prosjektet inneholdt også elementer som kanskje ikke alltid var like populære. Til tross for positivitet, så forteller også mange av respondentene at de støtte på en viss skepsis til teknologien. Respondentene forteller:

*”Skepsisen til teknologien har vært der hele tiden, men den har blitt mindre og mindre”.*

*”Det var dette med å kunne vise til de gode sakene hele tida. Vise hva dette skulle tjene til. Hvordan skulle man få folk til å forstå det? Få dem til å forstå at dette var en mulighet og ikke en trussel”.*

Et par av respondentene forteller også at et vanlig motargument var at man ikke kunne digitalisere på den måten av hensyn til de som ikke har PC, og forteller videre at det har gått mye tid til å forklare at man har gode rutiner for de som ikke har PC.

Videre forteller noen respondenter om at de også støtte på noe skepsis til endring i informasjons- og arbeidsprosesser:

*”Prosjektet fikk hentydninger fra folk som kanskje såg endringene som en trussel fordi det skjedde noe som de ikke helt hadde oversikt over. Mye av det som skjedde fikk direkte innvirkning på hvordan visse personer måtte utføre jobben sin. Selv om prosjektgruppen jobbet for å informere alle, så ble det ikke det samme for de som sto på utsiden av prosjektgruppen. For IT-folkene betydde programmet ganske store endringer i arbeidsoppgaver. De som jobbet på sentralbordet var også noe skeptiske og lurte litt på hva dette ville føre til. Nå har det ikke ført til så store forandringer enda, det har det ikke”.*

*”Med de nye arbeidsmetodene så blir kunnskapen i organisasjonene utfordret og nye arbeidsmetoder setter nye krav til basiskunnskap. Man har også etter hvert opplevd en skepsis til hvilken informasjon man skal legge ut på nettet. Med en gang vi skulle legge ut postlister og sånn så ble det behov for å ta en runde på det”.*

*”Jeg tror nok at noen oppfattet prosjektet som en trussel. Det merka man også i forhold til å få folk til å legge ut all informasjon om en sak ikke sant, slik at folk kunne betjene seg selv. Det var det å kunne være den personen som alle ringte til, da var du noe spesielt i samfunnet fordi det var bare du som kunne akkurat det. Og det tror jeg nok var der, og jeg tror nesten den er der litt enda. Dette her å virkelig gi fra seg kunnskapen kan du si, og å strukturere det på en måte som gjør at folk kan finne frem i ting selv”.*

På spørsmål om noen fagmiljøer følte prosjektet mer som en trussel enn andre miljøer fikk jeg blandede svar:

*”Utviklingen har gått lite på utfordringer av fagmiljøene. Jeg har ikke inntrykk av at noen følte seg truet. Det å få opp tanken for Internett, og intranett og informasjon der. Jeg føler ikke at noen har følt seg truet av prosjektet”.*

*”Jeg følte at organisasjonen var positiv, men de følte det som et merarbeid. Egentlig så skulle man tro at ingeniørene, teknisk etat og disse avdelingene skulle være veldig positive til en slik utvikling som dette her. Men det var de ikke. Og det er den gruppa som henger lengst etter. Så der har man sett at andre mer mjuke tjenester (for eksempel skole) har vært mye mer villig til å presentere seg og prøve å få noe ut av dette enn teknisk etat. Så det har vært stikk motsatt av det jeg hadde trudd”.*

Det kom heller ikke noen innspill fra fagorganisasjonene i kommunene annet enn at de syntes prosjektet var positivt.

## **5.2 Organisasjonsstruktur**

### ***Manglet prosjektet rene hierarkiske strukturer med klare kommandolinjer?***

Me rene hierarkiske strukturer menes klare skille mellom de hierarkiske nivåene, med dertil klare kommandolinjer ovenfra og ned, som vist i figur 2.1. i kapittel 2. Fordi om jeg studerer atferd på lokalt nivå, tas det også med regionalt nivå, fordi de lokale prosjektlederne også var aktører på regionalt nivå. Jeg er her ute etter å finne mer ut om de lokale prosjektledernes situasjon og posisjon i hierarkiet. Jeg søker å finne svar på spørsmålet over med følgende underspørsmål:

#### ***5.2.1. Hvordan artet forholdet mellom styringsgruppen og prosjektgruppen seg?***

Forholdet mellom styringsgruppe og prosjektgruppe var ikke ren hierarkisk med klare kommandolinjer ovenfra og ned, men hadde rom for innspill nedenfra og opp.

Respondentene forteller:

*”Det var ganske detaljerte føringer på hva som skulle gjøres til hvilken tid, og dette ble forankret i styringsgruppen. Når det var forankret der, så ble det et styringsredskap for oss som var med i prosjektet. På den måten visste vi at det var dette vi hadde å forholde oss til”.*

*”Det er klart at styringsgruppen hadde stor innvirkning på prosjektet, men innvirkningen kom like mye fra prosjektgruppen også”.*

Prosjektgruppen opparbeidet seg etter hvert god kunnskap på området, og det var rom for innspill nedenfra og opp. Prosjektleder var også en person som beveget seg mellom nivåene, som bygget broer, og som hadde mye kunnskap om og omkring

prosjektaktivitetene. Som sagt tidligere så viser mange av respondentene til at ledelsen, også den politiske, hadde for liten kunnskap om prosjektet, så selv om styringsgruppen kom inn som beslutningstaker var nok dette organet i stor grad avhengig av kunnskap nedenfra og utenfra.

### ***5.2.2 Hvordan artet forholdet mellom styringsgruppen og kommunene seg?***

Det er heller ikke her et rent hierarkisk forhold mellom nivåene med klare kommandolinjer ovenfra og ned. Her kan man jo ha problemer med å definere hva som egentlig er det øverste beslutningsorganet. Regionrådet og styringsgruppen hadde jo i realiteten ikke status som øverste vedtaksmyndighet. I de fleste interkommunale samarbeid har regionrådet egentlig en posisjon som tilsvarer figur 2.1 (se kapittel 2) opp ned. I realiteten er det i slike samarbeid det enkelte kommunestyre som er den øverste myndighet. Selv om man hadde vedtatte prosjektplaner, og samarbeidet i Numedal baseres på en viljeserklæring vedtatt av kommunestyrene, er det likevel den enkelte kommune som sitter med endelig beslutningsmyndighet. Det blir sagt at man i LiNK påla hverandre å gå i takt. Moralsk og teknologisk var det ikke stort rom for å bruke egne løsninger. Man la likevel inn en viss åpning for bruk av ulike løsninger i prosjektplanen, og dette var nok årsaken til at Kongsberg endte opp med egen teknologisk plattform. At dette kunne skje hadde man nok ant på forhånd, det nevnes som en kritisk suksessfaktor at alle kommunene skulle velge like løsninger, og særlig Kongsberg hadde alt kommet relativt langt innen IKT i kommunen. Ved uenighet skulle man, i henhold til prosjektplanen, velge å arbeide videre med den løsningen som flertallet gikk for. De tre numedalskommunene gikk for en Microsoft- plattform mens Kongsberg altså gikk for en IBM. En respondent forteller om dette at:

*”Det var til en viss grad rom for å ta lokale hensyn, men vi har nok lært mer om sånne prosesser etter hvert. Valg av annen teknologisk løsning for Kongsberg har i etterkant vanskeliggjort samarbeidet mellom Kongsberg og numedalskommunene”.*

Det er også verd å legge merke til at styringsgruppen i prosjektet, og ordførerne i den enkelte kommune er de samme personene, og at vedtak fattet i styringsgruppen på regionalt nivå ikke ser ut til å ha blitt fulgt opp med ”back up” av de lokale



prosjektlederne på kommunalt nivå. Respondentene har møtt mye velvilje, men alle forteller likevel om en noe fraværende kommunal ledelse.

### ***5.2.3 Hvordan artet forholdet mellom kommunene og prosjektgruppen seg?***

Her kan det også påvises et noe urent hierarkisk forhold, med uklare kommandolinjer. Formelt ble den lokale prosjektlederen tilskrevet beslutningsmyndighet angående prosjektets aktiviteter på regionalt nivå. Prosjektlederne fattet vedtak på regionalt nivå, som de tok med seg videre til kommunalt nivå for å iverksette. Flere av prosjektlederne forteller at de hadde for svak instruksjonsmyndighet og at de hadde problemer med å få utført det de påla andre å gjøre. De forteller om manglende ryggdekning fra ledelsen, der ledelsen selv ved mange anledninger valgte å se bort fra det som prosjektlederne mente burde gjennomføres. Ved mange tilfelle fungerte prosjektorganisasjonen med relativt rene linjer. Særlig var dette områder som for eksempel intranettdesign, som ikke påvirket organisasjonsatferden i noe særlig grad. Andre ganger var også realitetene som figur 2.1, bare opp ned. Studien viser at dette som regel gjaldt forhold der ansatte ble pålagt ekstra arbeid, eller som ville kreve endring i organisasjonsatferd. Prosjektleder og respondenter forteller:

*”En viktig forutsetning som ble gjort var at den lokale prosjektlederen fikk nødvendig mandat fra egen kommune. Det var viktig å sikre at denne personen hadde solid og god forankring i sin kommune. Dette fordi prosjektgruppa - gjennom sine faste møter pr. 14. dag - fortløpende gjorde beslutninger som var bindende for alle kommunene. Den lokale prosjektlederen ble derfor hentet fra rådmannens stab. En slik organisering tror vi var nødvendig for å kunne bli enig om felles design, informasjonsstruktur, menystruktur etc. I tillegg bidrog et slikt fellesskap til at alle kommunene fremstod med ett ansikt utad mot andre leverandører”.*

*” Vi har oppfattet forankringen som god i prosjektet, men ser i ettertid at den kunne vært enda bedre. Forankring på toppen er selvsagt nødvendig, men det bør også være fokus på forankring på lavere nivåer i kommuneorganisasjonene. For å skape organisasjoner som skal være profesjonelle leverandører av informasjon og tjenester på nett, må det delegeres ansvar og skje en involvering på de nivåer hvor informasjonen oppstår og tjenestene produseres”.*

Som sagt så var det ofte vanskelig å forankre de vedtakene som ble fattet i prosjektgruppen i egen kommunal organisasjon. De lokale prosjektlederne hadde ikke stor nok gjennomslagskraft i egen kommune. En av dem forteller:

*”Det var ikke vanskeligheter å videreføre det vi bestemte oss for i prosjektgruppen tilbake til den enkelte kommune. Vi hadde ingen vanskeligheter med å skulle videreføre ideene, men vi hadde store vanskeligheter med å få det utført av de andre. Vi ble kanskje enige om at ”nå skal all informasjon fra personal legges på intranettsidene”. Alle syntes det var fornuftig, og alt var bra, men vi fikk ikke gjort det. Vi var enige om at nå måtte rådmennene begynne å legge informasjon på sidene. ”Dere må begynne å skrive tjenestebeskrivelser og fortelle hva dere driver med” - men å få det fysisk utført, det hadde vi problemer med. Da har vi liksom spurt oss selv om dette var godt nok forankret i ledelsen?”.*

*”Vi har gjort veldig mye for å få prosjektet forankret i kommunestyret - fortelle hva de faktisk har bestemt og hvordan den nye teknologien virker. Vi har vært i ledermøte og alt det der, men så kommer hverdagen da. Men selv vi som er helfrelst, har jo også problemer med å følge opp da”.*

Til slutt hører det også med å ta med respondenten som sier at: ”Jeg synes organiseringen var optimal. Det var ikke noe selvfølge at tre ulike kommuner plutselig skulle sette seg sammen med folk fra de ulike kommunene, og at dette skulle funke”

### **5.3 Ressursomfang**

#### ***Hadde kommunene tilgang på tilstrekkelige ressurser?***

For å svare på dette spørsmålet operasjonaliserer jeg ressurser basert på følgende underspørsmål:

##### ***5.3.1 Var organisasjonen stor nok for oppgaven?***

Ser man isolert på hver kommune, så var det ingen av respondentene som syntes egen kommune alene var stor nok for oppgaven. Flere av respondentene mener man ideelt sett burde ha satt av friske ressurser til prosjektet. En respondent mener at:

*”det kan godt hende at det hadde gått litt lettere om man frigjorde stillinger til å drive bare med dette. Hos oss har man hele tiden måttet drive med dette prosjektet på toppen av de arbeidsoppgavene man hadde fra før, så det ble ikke satt av friske ressurser til å jobbe bare med dette. Hadde vi vært en større organisasjon så hadde vi kanskje kunnet frigjøre folk til prosjektet, og da ville det nok sikkert vært lettere”.*

Andre uttalelser støtter også opp om dette: *”Det blir så stort et løft når det er så lite folk”,* eller *”jeg synes egentlig ikke at kommunen hadde nok organisatorisk kapasitet til prosjektet. Å dytte på medarbeidere en slik ekstraoppgave var nok i meste laget”.*

Respondentene snakker også om at prosjektet var svært avhengig av drahjelp fra ildsjeler både innenfor politikk og administrasjon. En av respondentene mener at det i små kommuner er veldig personavhengig om kommunen er en effektiv iverksetter:

*”Numedalskommunene er så pass små at ting blir veldig personavhengig. Som prosjektleder måtte jeg drive en voldsom misjonærvirksomhet”.*

Det samme understrekes av en annen respondent som forteller at: *”Jeg sitter igjen med inntrykket av at en i stor grad var avhengig av ildsjeler innen politikk og administrasjon for å kunne ivareta prosjektet”.*

Videre mener respondentene at kommunene sammen ble stor nok for oppgaven, og at den enkelte kommune ikke kunne klart dette på egen hånd. Dette kommer frem i uttalelser som dette:

*”Vi som enkeltkommune hadde ikke klart dette på egen hånd. Vi hadde vært for små”.*

*”Om en liten kommune som vår hadde vært alene om et slikt prosjekt, så hadde det ikke vært gjennomført i det hele tatt. Så det at alle tre numedalskommunene var med i tillegg til i utgangspunktet også Kongsberg, var viktig. Det samarbeidet førte til at vi sammen ble en større organisasjon. En enkelt kommune hadde ikke klart dette i verden”.*

Prosjektleder skriver også i sin evaluering at: *” Det at prosjektet ble gjennomført i samarbeid mellom fire kommuner, mener vi har bidratt positivt til de resultater som er*

*oppnådd. Med forholdsvis små ressurser har kommunene fått etablert intranettsider med et relativt godt innhold”.*

PLP-prosessen satte krav til prosjektorganisasjonen bl.a. ved å måtte ansette prosjektansvarlig og prosjektleder. Dette var eksterne personer som ble hentet inn for å drive prosjektet. I tillegg frikjøpte altså prosjektet de lokale prosjektlederne med 20 % fra deres vanlig stillinger. Dette var helt nødvendig for prosjektet, og kommenteres fra en av respondentene slik:

*”Det at prosjektleder var ansatt eksternt var ikke bare vesentlig, men helt nødvendig for gjennomføringen. De fleste som jobber i kommunen i dag har for mye å gjøre. Det gjorde jo også at når man skulle bemanne prosjektet, så inngikk man avtale med den enkelte person om frikjøp av 20 %. Her tok man grepet og ansatte folk til prosjektet, men så blir det fort to dager i uken enn en dag i arbeidsmengde, og da går det da ut over interne arbeidsoppgaver”.*

Flere av de ansatte forteller om at denne situasjonen likevel ble vanskelig fordi det ikke var noen som tok over deres gamle arbeidsoppgaver, så i realiteten satt de med alle sine vanlige oppgaver i tillegg til prosjektet:

*”Vi ble frikjøpt 20 %, men det er jo bare et papir, det var jo ingen som kom inn og tok jobbene våre”.*

*”Det er vel en kjent sak at den kommunalt ansatte som har 100 % stilling, og som skal bruke 20 % til LiNK. plutselig sitter med 120 % stilling”.*

Man økte altså organisasjonskapasiteten noe med å ta inn friske ressurser til å drive prosjektet, men frikjøp av de kommunale prosjektlederne betydde ikke alltid en økning i organisasjonskapasitet, fordi flere av de lokale prosjektlederne forteller at det for dem betydde mer overtidssjobbing på toppen av vanlig stilling.

### **5.3.2 Hadde man kontroll på kommunikasjon og arbeidsforhold?**

Det var Innovasjon Norge (SND) sin ”PLP prosjektlederprosess” som la føringer for kommunikasjons- og arbeidsforhold innad i prosjektet. Hovedbudskapet fra respondentene er at det var gode rutiner på kommunikasjonen, med tilbakemeldinger, innkallinger, faste møter etc. Dokumentasjonen fra prosjektleder tyder på det samme.

Likevel mener flere av respondentene at lav grad av forankring skyldes dårlig kommunikasjon mellom prosjektgruppen og kommuneadministrasjonen. En av respondentene opplevde dette sterkt, og forteller at:

*”Det ble et prosjekt på yttersiden av kommunen der linken inn til kommuneadministrasjonen manglet. De som ikke var med i prosjektgruppen følte at de ikke hadde noe forhold til prosjektet”.*

Det ser ut til at prosjektorganisasjonen hadde kommunikasjonskanalene formelt sett var på plass, men at kommunikasjonskanalene mellom de som skulle implementere og de som skulle bruke det nye verktøyet, var for svake. Flere av respondentene opplevde å ha en for svak instruksjonsmyndighet. De fikk ikke folk til å utføre det de ble pålagt å gjøre. Studien viser at det prosjektledernes legitimitet muligens kan ha vært for svak, og at noe av årsaken til dette kan ligge i ledelsens forhold til prosjektet. Dette til tross for at de lokale prosjektlederne for det meste ble plukket fra rådmannsteamet. En respondent sier at:

*” Vi som jobbet for saken ble mer som et gnagsår synes jeg, og det er klart at det var veldig mye frustrasjon blant oss. Da vi skulle i gang med seinere prosjekt så sier ledergruppa at nå ville de også være med på dette. Under LiNK så hadde de følt at de ble på sidelinjen. De klarte ikke å få dette inn under huden bare ved at de hadde to prosjektledere i hver kommune som matet dem med informasjon”.*

Gjennom dette og lignende utsagn: *”Jeg føler nå i ettertid at det skulle vært forankra enda bedre i ledelsen”*, så påpeker respondentene at prosjektet altså skulle vært bedre forankret i ledelsen. Det er sannsynlig og tro at kommunikasjonskanalene hadde vært sterkere om nettopp prosjektet hadde vært enda bedre forankret i ledelsen.

Når det gjelder arbeidsforhold, så peker flere av respondentene på arbeidsomfanget som de involverte i prosjektet ble utsatt for, var i meste laget. Det ble oppfattet som positivt at prosjektet frikjøpte de lokale prosjektlederne til 20 % innsats for prosjektet, men som det sies over:

*”Når du inngår en slik arbeidsavtale så er det lettere å pålegge folk oppgaver, men så blir det fort to dager i uken enn en dag i arbeidsmengde, og da går det ut over interne arbeidsoppgaver”.*

*”Det er vel en kjent sak at den kommunalt ansatte som har 100 % stilling, og skal bruke 20 % til LiNK plutselig sitter med 120 % stilling”.*

Det ser ut til at de som hadde tøffest arbeidsforhold var de lokale prosjektledere og andre ildsjeler som involverte seg i prosjektarbeidet ved siden sitt vanlige arbeid.

### **5.3.3 Fikk prosjektet tid nok i forhold til andre virksomhetsområder i kommunene?**

Samtlige lokale prosjektledere og hovedprosjektledere bekrefter at tid, har man ikke hatt nok av. En veldig tydelig tegn på knapp tid var skrinlegging av målsetting 5. Prosjektleder skriver ellers om tid at:

*”Det som er blitt skadelidende er de aktivitetene som krever solid forankring og som igjen er avhengig av prosess i egen organisasjon. Sann sett er kanskje den viktigste erfaringen her, at ved siden av kompetanse og forankring i egen organisasjon, så er det ”tid” som er den kritiske suksessfaktoren”. Prosjektleder skriver også at ”selv om prosjektansvarlig ”kjøpte fri” de lokale prosjektlederne i hver kommune, erfarte vi at det daglige arbeidet i kommunen fortsatt krevde sitt. Sett fra prosjektledelsens side kunne vi ønsket at kommunene i perioder prioriterte prosjektgjennomføringen noe sterkere enn det som ble gjort. Spesielt gjaldt dette ressursene som ikke var frikjøpt. I denne sammenhengen er det grunn til å tro at kommunene ikke var forberedt på at prosjektgjennomføringen ville være så ressurskrevende som den ble”.*

Prosjektleders uttalelser får også støtte hos respondentene som forteller at: *”alle har så mye å gjøre, og har ikke tid til å gjøre noe ekstra utenom. Viss Internett og intranett skal ha noe hensikt så må det legges ut noe der og det må oppdateres. Det er sann som ble nedprioritert fordi man hadde så mye annet å gjøre. Man må ha tid til det”.*

*”Jeg syntes ikke prosjektet fikk nok oppmerksomhet i forhold til andre virksomhetsområder i kommunen. Den største risikoen eller problem, er at du ikke får god nok tid til å forankre.*

*Kjøre de der tjue møtene med alle sammen for tjuende gang. Den virksomheten der blir skadelidende”.*

*”LiNK kom helt klart i konkurranse med fokusering på andre arbeidsoppgaver. Av de som ikke var direkte involvert i prosjektet var det en del som lurte på hvordan man kunne ta seg tid til å drive med de greiene der. Det kom helt klart i konkurranse med alt det arbeidet som du heller ikke fikk gjort. Her hadde du folk i 100 % jobb fra før, og noen av de jobbet 120 %, så fikk de da frikjøpt 20 %, men de hadde fremdeles 120 % jobb. Alle jobbet jo med oppgaver som tok fem dager pluss litt til. Så kom dette i konkurranse. Så det ble nok litt tøft i en del sammenhenger”.*

*”Vi var jo hele tiden i tidsklemma, og følte aldri at vi hadde god nok tid til å gjøre en god nok jobb internt i kommunen”.*

En av de lokale prosjektlederne sitter selv i en sentral lederstilling i en av kommune og gir dette perspektivet på spørsmål om ”tid”:

*”Ser man bakover så er faktisk et engasjert lederskap viktig. Man klarer alltid å finne de ivrige nøkkelpersonene. Men som leder har man ansvar for å sørge for at prosjektet får lik oppmerksomhet på lik linje med alt det andre i kommunen. Det har vi nok slitt med”.*

Som forklaring på hvorfor målsettingen om ”etablering av datavarehusløsning” ikke blei iverksatt så svarer prosjektleder at:

*”Vi så at tidsrammen for prosjektet ikke var lang nok. Vi var for optimistiske mht innholdet i prosjektet når prosjektplanen ble definert. Derfor reduserte vi ambisjonsnivået mht innhold”.*

ITworks-konkursen fikk relativt store konsekvenser for LiNK på flere områder. Blant annet ble kommunene kastet tilbake i progresjon. Det tok ekstra tid å knytte seg opp mot ny leverandør med nye løsninger for intranett og ekstranett.

#### **5.3.4 Var prosjektet tilstrekkelig finansiert?**

Prosjektleder og de andre respondentene forteller om et godt finansiert program (se også 2.5.2). Som vi har sett i resultatevalueringen i kapittel 4, så var likevel ikke prosjektet tilstrekkelig finansiert i forhold til opprinnelige planer.

Prosjektet måtte over på minimumsbudsjett. Årsaken til det var altså manglende fullfinansiering i forhold til opprinnelig budsjett, slik at man måtte senke ambisjonsnivået.

Det kostet både tid og penger å være et pilotprosjekt på dette området. Mange av de elektroniske løsningene måtte utvikles spesielt for prosjektet, fordi det da ikke fantes gode nok løsninger på markedet.

ITworks-konkursen kostet prosjektet en god del fordi prosjektet ble satt tilbake i tid og fikk på grunn av dette utgifter man først ikke hadde regnet med. Prosjektleder og øvrige respondenter forteller:

*”Årsaken var manglende fullfinansiering i forhold til opprinnelig budsjett. Dette gjorde at vi måtte korrigere aktivitetsnivået vårt noe i forhold til opprinnelig plan”.*

*”Vi var så tidlig ute med disse aktivitetene at det var få andre steder vi kunne hente erfaringer til vårt arbeide. Dette gjør det nødvendig å ”bygge noe av veien mens man går” og det er i seg selv kostnadskrevende. Samtidig er jo akkurat det å drive utvikling – en må kunne prøve og feile noe”.*

*”Bruddet med ITworks gjorde at det ble forsinkelser i realiseringen av løsningene. Vi måtte begynne på nytt, med ny leverandør på enkelte av områdene - bl.a. etableringen av intranett- og Internettssidene til kommunene. Merkostnadene som følge av ITworks-konkursen ble belastet kommunene som ”ekstraregning”*

Ingen av respondentene legger vekt på manglende finanser som viktig forklaring på at prosjektet ikke helt gikk som forventet. Denne uttalelsen fra en av respondentene er representativ for den gjengse mening:



*”Man var jo positiv til utvikling, pengene var liksom ikke noe problem. Det var det å få med de ansatte, det var det som var problemet”.*

### **5.3.5 Hadde kommuneorganisasjonen evne og vilje til å iverksette prosjektet?**

Dette spørsmålet søker jeg svar på gjennom følgende underspørsmål:

#### ***A. Hadde prosjektet tilgang på lokal kommunal kompetanse, i form av god nok forståelse for programmet?***

De lokale prosjektlederne gir et bilde på at tregheten i kommunene ligger på det å ha forståelse for hva IKT kan brukes til. Forståelsen må ligge på alle plan. Flere respondenter forteller om en ledelse som ikke hadde god nok forståelse for programmet. En respondent forteller at etter LiNK så har ledelsen inntatt en mer sentral rolle i IKT-prosjekt som blir kjørt i dalen:

*”Så sier da ledergruppa at nå ville de også være med på dette. For de hadde følt at de ble på sidelinjen. De klarte ikke å få dette inn under huden bare ved at de hadde to prosjektledere i hver kommune som matet dem med informasjon”.*

Innad i ledergruppene så har man i minst en av kommunene tatt noen runder på hvordan fremtidens ledere må forholde seg til den nye teknologien, og understreket at: *”Henger man ikke med så kan man ikke være leder om 5 år”*. Prosjektleder skriver også at det er viktig å utvikle kompetansen til hele organisasjonen:

*”Kunnskap og forståelse må etableres ”ut i organisasjonen”. Det er ikke nok å forankre dette kun på rådmannsnivå og toppledernivå. Her må etatssjefer, fagsjefer, enhetsledere, mellomledere, tillitsvalgte etc. også få den nødvendige kunnskap og forståelse. Det må være en felles omforent satsning i hele administrasjonen. Noe av poenget er at dette verktøyet skal bidra til en mer effektiv hverdag for de ansatte. Da må oppgaver og gjøremål knyttet til intranettet være såkalt ”i stedet for” oppgaver og ikke ”i tillegg til” oppgaver. Da hjelper det lite å forsette å produsere informasjon både via den elektroniske og den manuelle/papirbaserte vegen, f.eks. ved at møteprotokoller fortsatt blir sendt ut i papirform i tillegg til at de er tilgjengelig via intranettet. Dette krever at det gjøres noen overordnede beslutninger i organisasjonen og at dette blir fulgt opp av de ansatte”.*

Dette støttes også av respondentene som kommer med slike uttalelser:

*”Man har jo ikke behov for at alle skal kunne legge ut ting på nettsidene. Men det er det å tenke informasjon på en ny måte. Eller det er det å tenke kommunikasjon på den måten som ikke er sunket inn hos alle. Det blir et nytt medie som er der på en måte”.*

*”Det som er enklest i øyeblikket er å gjøre ting på den måten en er fortrolig med isteden for å begynne på noe nytt som du føler deg usikker på. Ikke vet man hvordan det skal gjøres og ikke vet man om det blir riktig, så jeg skjønner hva som har hindret raskere implementering”.*

*”Vi var ikke var flinke nok til var å få med oss hele organisasjonen. For du ser at det har blitt hengende for mye på nøkkelpersoner rundt omkring. Det har vel noe med eierforholdene å gjøre, og også forståelse for hva dette skal brukes til”.*

Videre gis det et bilde av at det dannet seg et kompetanse- eller forståelsesgap mellom de som deltok på managementprogrammet og de som ikke gjorde det. En av respondentene mener det oppsto et gap mellom de som kunne og de som ikke kunne – de som fikk oppgradert sin kompetanse og de som ikke fikk oppgradert den; nærmest som et A og B lag. Respondenten mener at når:

*”LiNK kjørte opplæring, så kunne den vært kjørt enda bredere slik at det ikke ble så stor forskjell på de som fikk oppgradert kompetansen sin og de som ikke fikk oppgradert den”.*

Respondenten forteller videre at *”mens LiNK pågikk var engasjementet høyest hos de som jobbet med det. De som ikke var i prosjektgruppene hadde ikke noe særlig forhold til det, i allefall mindre”.*

Videre forteller samtlige av respondentene, at managementprogrammet var svært positivt for prosjektet på mange områder. En viktig effekt var oppgradert kompetanse på de utsendte i kommunene. Kommunene kunne i praksis delta med så mange deltakere de ønsket. Selv om LiNK-programmet delfinansierte deltakelsen, så hadde hver kommune også en egenandel, slik at dette var nok også et økonomisk spørsmål. Det varierte hvor mange som deltok fra hver kommune. Prosjektleder forteller at ingen av lokalpolitikerne var med, og fra administrasjonen deltok de som var representerte i

de ulike prosjektgruppene i LiNK, slik at alle de lokale prosjektlederne i prosjektområde 3 deltok.

At oppgradering av kompetanse var viktig for engasjementet fortalte flere av respondentene om:

*”Kommunen hadde ikke god nok tilgang på kompetanse. Vi var ikke sterke på teknologi og heller ikke på å tenke strategisk. Flere av oss gikk gjennom det managementprogrammet, som var en veldig solid oppgradering. Jeg tror vi som var med på prosjektet, og vi som var med på managementprogrammet og ringen rundt det, der var det et kjempeengasjement. Og også kanskje de nærmest prosjektgruppen. Men utenfor det så vet jeg ikke om det var så stor interesse. Det var det å skape disse ringvirkningene som kanskje ikke fikk nok oppmerksomhet mens man jobbet med det. Fordi at da hadde man nok med å gjennomføre prosjektet. Få med deg det du skulle på forskjellige områder. Og vi skulle nok brukt mer tid på å si hva dette ville føre til for organisasjonen. Der var vi vel kanskje ikke flinke nok. For viss vi skal ta i bruk dette verktøyet så er vi nødt til å gjøre noe med måten vi jobber på for å få en effekt. Og det har nok vært en svakhet på en måte”.*

*”Jeg er ikke i tvil om at dette managementprogrammet skapte mer engasjement til å gjennomføre prosjektet. Vi som deltok endte opp som digitale misjonærer”.*

*”Selv om det ble mye arbeid ved siden av den ordinære jobben, så syntes vi som fikk være med at det var mye mer morsomt, tror jeg, enn de andre som fikk beskjeder fra oss om hva de måtte gjøre”.*

*”Det er ikke tvil om at det managementprogrammet var en suksessfaktor. Det har gjort meg hellig overbevist om at det der med kompetanse er veldig viktig. At man satset på å oppgradere kompetansen er en helt klar en suksessfaktor i LiNK. Det å få folket ut på tur å flytte litt på seg er også bra”.*

Som uttalt over, så er det også mye som tyder på at prosjektet fra starten av heller ikke hadde tilgang på god nok kompetanse i egen prosjektgruppe. En av respondentene beskriver det slik:

*” Vi som jobbet i prosjektgruppene var ikke fortrolige med Internett engang. Omtrent samtidig som vi satte i gang med prosjektet fikk vi tilbud om hjemme-PC, og Internett på*

*kontorpulten. Det var en veldig kunnskapsoppbygging for oss selv, og så skulle vi i tillegg misjonere og være kreative i en gruppe. Jeg husker i begynnelsen av prosjektperioden, så skulle alt skje på e-post og vi fikk alle referater, møteinnkallinger og spørsmål på e-post. Jeg ble så stressa av det. Og det er jo ikke så mange år siden, og nå er det jo det som er arbeidsmetoden for halve Norge ikke sant. Så nå blir man jo heller stressa av det motsatte”.*

En annen prosjektleder forteller at det var vanskelig å formidle hva prosjektet gikk ut på og sier ”det er ikke sikkert vi visste det vi heller”. En annen respondentene forteller også at:

*”I forhold til det interkommunale samarbeidet, så er det klart at vi skulle vært mer bevisst på å skaffe oss kunnskap tidligere. Det hadde løftet ambisjonsnivået tidligere”.*

### **B. Såg de ansatte i kommunen nytten og verdien av det IKT-verktøyet som ble etablert?**

Gjennom uttalelser fra respondentene kan det virke som om de ansatte ikke har sett nytten og verdien i det nye verktøyet:

*”Intranettet var ikke en naturlig innfallsport for å hente informasjon. Vi kjørte litt på konkurranser for å få folk til å bruke intranettet. Man skulle finne informasjon på intranettet, så fikk man en premie osv. Vi hadde vel noen t-skjorter og noe som de kunne vinne når man fann en viss type informasjon på intranettet. Så enkelt var det i den helt første fasen”.*

*”Jeg synes at implementeringen av de forskjellige tingene har gått veldig bra, men det er mange arbeidsvaner og rutiner vi ikke har fått endret på. Det har vært en større utfordring på å få de som ikke var med i prosjektet til å se at dette var noen vits i. Få dem til å benytte seg av intranett og Internett. Vi er elendige på tjenestebeskrivelser også i dag, så det er ikke mulig på siden å finne ut hva du som bruker kan forlange av teknisk avdeling. Så vi har ikke kommet dit at fagavdelingene og fagpersonene ser dette som sitt nødvendige verktøy. Når vi sender ut hytterrenovasjon til tusen stykker og vet at halvparten kommer til å ringe og lure på hva dette er for noe, så er vi fremdeles ikke i stand til å legge dette ut på Internett, og si at nå kommer det, regningen kommer til å se sånn ut og virke på den måten. Da hadde vi fått halvparten så mange telefoner. Det klarer vi ikke”.*

Prosjektleder forklarer lav bruksfrekvens av intranett med en noe passiv holdning fra de ansatte, men at bruken også er avhengig av hvilke type informasjon og tjenester som er etablert ute på intranettet.

### ***C. Hvordan var intensiteten i denne reaksjonen?***

Intensiteten i reaksjonene har nok vært noe blandet. Prosjektet støtte ikke på aktiv motstand, men prosjektleders beskrivelse om en noe ”passiv holdning” er nok en passende for hvordan mange tok imot det nye verktøyet på. Som vi skal nedenfor, forteller også mange av respondentene om en skeptisk holdning til teknologien, mens atter andre forteller at de også støtte på positivitet. Som vist over hadde prosjektet en stor utfordring i det å heve kompetansen til svært mange mennesker, allikevel lyktes man ikke å heve alles kompetanse like mye, slik at dette nok har hatt en effekt i forhold til det å få alle til å se nytten og verdien av det nye verktøyet.

Blant respondentene er det flere som peker på at administrativ ledelse også har hatt en passiv holdning:

*”Jeg fikk ikke nok støtte hos rådmann. Jeg tror at prosjektet kunne vært enda bedre lokalt, viss rådmann hadde ment noe mer om dette”.*

*”Ledelsen hang etter i alle kommunene. De har liksom akseptert at ting ikke ligger på nett. Vi som jobbet for saken ble mer som et gnagsår synes jeg. Det har gått veldig lang tid til å få for eksempel rådmann til å si at, sånn internt i forhold til intranett så skal alle reglementer legges på nett. De skal ikke sendes på papir. Vi får ikke han til å si det helt ut”.*

På den andre side kan passiviteten i kommunene muligens ha blitt dempet grunnet de forpliktelser samarbeidet la på den enkelte kommunen. Prosjektledere skriver at:

*”Vi erfarte at et samarbeid mellom kommuner er mer forpliktende for den enkelte. En felles framdriftsplan hvor kommunene er avhengige av hverandres arbeid, er mer forpliktende for den enkelte kommune enn om dette kun skulle gjøres av en kommune alene”.*

## 5.4 Beslutningsprosessen

### *Oppsto det konflikter i beslutningsprosessen om LiNK?*

Dette spørsmålet søker jeg svar på basert på følgende underspørsmål:

#### *5.4.1 Støtte prosjektet på lokal motstand fra politikere eller interesseorganisasjoner under beslutningsprosessen?*

Alle respondentene tegner et bilde av en harmonisk beslutningsprosess.

Beslutningsprosessen var preget av politisk samstemmighet og stabilitet. Ingen av respondentene forteller om politisk konflikt eller motstand. Det gis et bilde av at majoriteten av politikerne ikke visste eller kunne nok, men at dette var noe de ønsket å støtte. Man hadde en kjerne som forsto hva dette innebar, og som førte an. Det en respondent forteller er representativt for de tilbakemeldingene jeg fikk:

*”Vi har jo den heldige posisjonen at det er flere personer i kommunestyret som har hverdagen sin i næringsparken i Kongsberg og jobber globalt. De kjenner alle slike prosesser fra før. Fra den fløyen så var det veldig klart at ”endelig så begynner kommunene også”. De andre, altså skeptikerne... er det hallelujastemning så er det ingen av dem som tør å si at det her er på trynet. Så majoriteten var nok slik at de ikke visste nok, men at dette virket så bra at her må vi trå til”.*

Kommunene fikk heller ikke annet enn positive tilbakemeldinger fra de fagorganisasjonene som var inne i bildet. En av respondentene peker på at noe av årsaken til den harmoniske prosessen kan være manglende forståelse for at innholdet i prosjektet ville få betydning for fremtidige arbeidsprosesser i kommunene:

*”Kanskje fordi kommunene var så tidlig ute, og at man visste mindre om mulige konsekvenser. Man så ikke sammenhengen mellom LiNK og endring av arbeidsprosesser”.*

## 5.5 Nettverkssamarbeid

Når jeg i denne sammenhengen snakker om begrepet nettverkssamarbeid så er det uten fokus på elektroniske samarbeidsløsninger, men på flere aktørers kommunikasjon med

hverandre der hensikten med samhandlingen er felles interesser og/eller felles oppgaveløsning omkring lokale informasjonsnettverk i Numedal og Kongsberg og LiNK3.

#### ***5.5.1 Oppsto det samarbeid med andre aktører, det være seg offentlige, private, lokale, regionale eller nasjonale grupper som tilpasset iverksettelsesprosessen?***

LiNK-prosjektet er som sagt bygget på tanker om teoretisk nettverkslogikk. LiNK arbeidet aktivt med å skape ulike samhandlingsarenaer mellom ulike aktører i samfunnet, både lokalt, regionalt og nasjonalt, både mellom private aktører og offentlige aktører.

Nettverkslogikken lå til grunn i NoByKom-prosjektet og utviklet seg videre i LiNK-prosjektet. Her er et utdrag fra hovedmål 5 i delprosjektet ”kunnskap og kompetanse” om ”hvordan bygge nettverk”:

*”I navnet ” LiNK” er bokstaven ”i” den viktigste. Den står for informasjonsnettverk. Et informasjonsnettverk omfatter en gruppe mennesker og virksomheter som samarbeider og utveksler informasjon. Evnen til å løse oppgaver gjennom samhandling i nettverk regnes for å være en kritisk suksessfaktor i informasjons- og kunnskapssamfunnet. Vi har derfor lagt stor vekt på å bygge opp kompetansenettverk på tvers av ulike arenaer i lokalsamfunnet hvor managementprogrammet er det beste eksempelet. Videre har vi bygd opp nettverk regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Dette er blitt gjort på ulike måter der spredning av nettverk og kompetanse har vært viktig. Dette har vi gjort gjennom å skape ulike samhandlingsarenaer mellom ulike aktører i lokalsamfunnet, som ved arrangere møter, kurskvelder og etableringen av ulike delprosjektgrupper, og deltagelse på ulike seminarer og konferanser nasjonalt og internasjonalt”*

Det skrives videre at de hele tiden har vært på jakt etter nye smarte måter å bygge nettverk på og samhandle med deltagerne i nettverkene (<http://link.itum.com/default.asp?uid=162>: 26.08.04). Selv om dette var aktiviteter innen delprosjektet ”kunnskap og kompetanse”, så var også denne aktiviteten integrert inn i LiNK3.

Som vist over, så bygget LiNK-prosjektet på nettverkslogikk (se 1.6.1), og

forutsetningen for å lykkes i prosjektet var å kunne ta denne logikken i bruk i praksis, også i iverksettingsfasen. Både Buskerud Fylkeskommune, departementer og organisasjoner som Norges Forskningsråd, KS og Høykom støttet prosjektet på ulikt vis. Av konkrete samarbeidsaktører i kommunearbeidet sier altså prosjektleder at siden LiNK-programmet var en nasjonal demonstrator i regi av Norges Forskningsråd, så gjorde det sitt til at interessen fra ulike aktører var stor. All den oppmerksomhet LiNK og prosjektområde Interkommunal samhandling (LiNK3) fikk, spesielt utenfor regionen, gjorde det lettere å etablere samarbeid med eksterne aktører. Som vist i 2.5.2, så knyttet man til seg teknologileverandører, et blanketthotell, Kommuneforlaget, aktører innen forsknings- og utdanningssektoren kunnskapskompetanse, Nettavisen osv - alle fant prosjektet interessant og spennende på en slik måte at de selv ønsket å delta i prosjektet.

I tillegg til dette mener også alle respondentene at en viktig effekt av arbeidet, var at man videreutviklet og etablerte tettere koblinger mellom kommunene. Det kan en uttalelse fra prosjektleder og øvrige respondenter illustrere:

*”På grunn av prosjektet oppsto en samhandling mellom kommunene som ikke fantes tidligere. Økonomisjefene i de ulike kommunene snakket nesten ikke sammen. De som jobbet på IT visste ikke hvem de andre var. Nå ble det veldig sterke bånd mellom kommunene. Og de båndene har vi beholdt”.*

*”Ved at en valgte å organisere prosjektet med en lokal prosjektleder fra hver kommune i et fellesskap, bidro en til at det ble knyttet nødvendig nettverk mellom kommunene. Hver lokal prosjektleder hadde en ressursgruppe i egen kommune, og i tillegg til bindinger mellom kommunene på prosjektledernivå, opplevde vi også at det ble samarbeidet på tvers mellom kommunene nedover i organisasjonen, bl.a. i form av felles utarbeidelse av innhold. På denne måten sikret en ytterligere forankringen for gjennomføringen”.*

*” I LiNK-prosjektet så var det veldig mange folk fra de tre kommunene som jobbet mye sammen. Vi hadde prosjektoppgaver gjennom managementstudiet. Det er ganske mange i de tre kommunene som nå kjenner hverandre så godt at man nesten kjenner bedre de i den andre kommunen enn det man gjør i egen kommune, så der har vi fått en veldig effekt. I de tre kommunene her så er det ikke slik lenger at ”tror du vi får til et prosjekt felles?”. Hos oss er*



*det slik nå at ”klart vi må gjøre det felles, det er ikke noe problem det”. Vi har ikke den frykten ”hva er de ute etter nå?”. Vi kjenner jo de folkene ”du vi gjør det sånn, hva synes du? Ja det var jo smart”. Jeg tror kanskje det tillitsforholdet er det sterkeste resultatet som kom ut av LiNK altså. Det tror jeg helt klart”.*

*” Vi utviklet hverandre med at vi var fire kommuner som jobbet sammen. Alle prosjektene som vi driver med nå i ettertid, så tenker vi jo interkommunalt. Det er den måten du kan få testa både tanker, få tilbakemelding og bli påvirket av andre. Det er utrolig viktig. Det hadde vært tungt å drive bare en kommune. Det blir for tungt for organisasjonen til å gjøre det rett og slett”.*

Mangementprogrammet som noen av de ansatte i kommunene, prosjektgruppen og næringslivet deltok på viste seg altså å bli et knutepunkt for nettverksbygging. Alle respondentene fremhever programmet som en viktig suksessfaktor og forteller at:

*” Samarbeidet på tvers av kommunegrensene gjorde noe med folk. Særlig da folk fra de forskjellige kommunene var nødt til å jobbe sammen om prosjektoppgaver. Da blir man vant til å jobbe sammen. Prosjektgruppene oppsto på dette managementkurset. Det kurset var også viktig for å skape kontakter og forståelse for hvordan samfunnsutviklingen gikk. Vi lærte mye under kurset, pluss at du skaffet deg et kontaktnett som du kunne bruke når du hadde behov for det. Noen har man kanskje ikke kontakt med i det hele tatt etterpå, og andre har man mye kontakt med. Man fikk kontakt med andre fagfolk i de andre kommunene, ikke bare innenfor det feltet der man hadde kontakt med folk fra før, og det hadde vi mye utbytte av. Kurset var også viktig for å heve kompetansenivået på mange mennesker”.*

*”Det knyttet seg kontakter med en del folk på dette managementprogrammet, ikke bare kommunalt ansatte, men også folk fra det private. Vi fikk prøvd ut en del tanker og ideer og sånn. Jeg synes dette programmet var et slags treffested, der vi knyttet kontakt med andre som bidrog med ideer og løsninger til prosjektet. Dette kurset gikk på tvers av alle programmene i LiNK. Og det var jo ganske forskjellige områder, pluss at det var med folk fra næringslivet”.*

*”Jeg tror absolutt at dette managementkurset var viktig for prosjektet. Mange av de nettverkene som ble etablert i den prosessen var slik at vi hentet inn kompetanse, ikke sant.*

*Du fikk innspill, du kunne diskutere ting, så det vil jeg jo påstå var veldig positivt sånn i forhold til framdrift”.*

Som sagt var fylkeskommunen en veldig viktig samarbeidspartner under arbeidet med LiNK. En av respondentene forteller at: *”For oss var fylkeskommunen viktig for å gi prosjektet legitimitet, men fylkeskommunen var nok også på utkikk etter et prosjekt med interkommunal samhandling på høyt nivå. Så sånn sett ble nok vi viktige for fylkeskommunen også. Samtidig er fylkeskommunens anerkjennelse en nøkkel til å få ut prosjektmidler. Fylkeskommunen var viktig for finansieringen av prosjektet. Fylkeskommunen former også regionen sin for de kommende årene gjennom dette regionalutviklingsprogrammet (Rup). Når du ser på RUP`ene for de siste 5 årene så vil du lese mye om LiNK, fordi dette ble et prosjekt som ble viktig. Men fylkeskommunen har vært sterkest involvert som en aktør som har bidratt til å gi direkte midler. Noe som har vært nødvendig for at andre skulle støtte prosjektet”.*

***A. Knyttet disse seg til aktiviteten rundt visse målsettinger, eller til hele prosjektet?***

Det knyttet seg kontakter både til hele og til mer begrensede aktiviteter i LiNK. I opplæringsfasene knyttet man til seg ulike opplæringsinstitusjoner som for eksempel Tinius Ressurs og BI. Sem og Stenersen knyttet seg til målsetting 3, mens Norges Forskningsråd, Høykom osv. knyttet seg til aktiviteten om å bygge opp et helhetlig informasjonsnettverk i lokalsamfunnet, altså hele LiNK. Itum som elektronisk hovedleverandør, knyttet seg til flere målsettinger. Generelt ser det ut til at de offentlige organisasjonene knyttet seg til hele prosjektet, mens mindre private aktører kom inn under realiseringen av visse målsettinger og tiltak. Det var ingen, bortsett fra noen ansatte i Numedalsutvikling som drev med dette prosjektet på heltid.

***B. Bidrog nettverkene til å endre kurs på LiNK3 uavhengig av de føringer som var lagt i strategiplaner eller i styringsgruppen, for eksempel gjennom forhandling eller konflikt?***

Man kan vel si at managementprogrammet ble et knutepunkt og treffested for ulike kunnskap, tanker og ideer knyttet opp mot IKT. Flere av respondentene, som selv deltok på kurset, mener at programmet bidrog til å endre innholdet i LiNK3. Det endret ikke planer og strategier, men det endret tankene om innholdet i planene og

strategiene. En av respondentene sier at kurset bidro til å endre deres syn på IKT som et informasjonsverktøy til IKT som et serviceverktøy. Andre respondentene forteller:

*”Jeg tror ikke kurset bevisst endret LiNK. Men vi som var med på det management-programmet merka at vi tenkte ganske annerledes etter at vi var ferdige der. Så da følte vi veldig det at de som deltok hadde fått med seg noe på vegen som gjorde at du så verden med litt andre øyne etterpå”.*

*” Her hadde man deltakere fra fire forskjellige kommuner, i tillegg fikk man inn folk fra næringslivet som hadde et annet ståsted enn oss, så her ble det en veldig fin miksing”.*

*”Dette kurset var helt klart viktig for prosjektet, for det gir jo noen impulser. Om man ikke skulle så langt som de foreleste om, så såg man at ”jöss” dette var jo veldig nyttig for å få litt vyer og tanker”.*

*”Managementkurset var også viktig for at flere instanser i samme region fikk samme kunnskapsplattform. Kontakten med næringslivet har hatt betydning fordi vi snakket samme type språk i ettertid. Om vi har utvekslet så mye erfaring i ettertid, er jeg ikke så sikker på. Men du kan si at alle hevet seg, og vi fikk alle muligheten til å kommentere hverandre”.*

Prosjektet jobbet tett med teknisk samarbeidspartner. Den gang fantes det svært lite elektroniske løsninger på markedet, og kommunene måtte sammen med teknisk samarbeidspartner utvikle egne produkter. Teknisk samarbeidspartner satte selvsagt sitt preg på prosjektet – både positivt og negativt.

Flere respondenter nevner konflikten med ITworks, som noe som bidro til å skape vanskeligheter for iverksettingen. Prosjektleder skriver at bruddet med ITworks gjorde at det ble forsinkelser i realiseringen av løsningene, og at de på enkelte områder måtte starte på nytt, med ny leverandør, bl.a. gjaldt dette etableringen av intranett- og Internettssidene til kommunene. Dette bidrog også til en ekstra økonomisk belastning for kommunene. En annen respondent forteller om dette at:

*”Vi fikk trøbbel med det firmaet som leverte dataløsningene. De leverte ikke det de skulle levere - der ble det en konflikt. Så enden på visa var at det firmaet som het ITworks gikk konkurs. Nå bruker vi Itum. Noen av itumfolkene kommer fra ITworks. ITworks skiftet eiere og navn hele tiden, men de var en veldig aktiv medspiller fordi at de hele tiden utviklet ting for oss. For det var ingen som hadde slike løsninger på plattform da. De bygget opp sidene og gjorde ganske mye for oss. Det manglet litt penger på slutten. Men vi klarte oss innenfor budsjetttrammene med at vi reduserte litt på virksomheten mot slutten”.*

## **5.6 Lokalt skjønn**

### **5.6.1 Var det rom for å bruke lokalt (kommunalt) skjønn?**

Alle respondentene kan fortelle at de tre numedalskommunene var svært samkjørte. Kommunene påla hverandre å gå i takt. Det var rom for å ta opp lokale problemer i prosjektgruppen, men man søkte å finne felles løsninger som alle kunne gå for. Prosjektet ga ikke stort rom for bruk av ulike lokale løsninger:

*”I utgangspunktet så var vi enige om at sidene våre skulle være helt like. Du skal kjenne dem igjen fra kommune til kommune. Det er klart at til tider så ble likhet litt overfokusert, men samtidig var det veldig nyttig å gjøre det, for da har man mulighet til å velge felles løsninger, og man kjenner kommunene igjen. Det samme gjelder på informasjonssiden. Det var aldri snakk om å holde orienteringsmøte i en kommune og ikke i de andre. Vi har alltid gjort det samme i alle kommunene. Selv om det kanskje var mer nødvendig i en av kommunene enn i de andre. Vi kjørte de samme prosessene og valgte å finne felles løsninger når det dukket opp problemer. Jeg tror det var viktig og fornuftig å gjøre det slik. Det var snakk om å ha oversikt over økonomien i dette også. Plutselig så måtte man inn med mer penger, og da var det sånn at ”er de andre med så er vi med”. Så man var veldig bevisst på å gjøre det helt likt, også pga at kommunene skulle opptre som likeverdige partnere”.*

Når det dukket opp lokale problemer, tok man dette med seg videre inn i prosjektgruppen for å finne en felles løsning. Det var ikke slik at en kommune hadde problemer som de andre ikke hadde. Problemlikheten var høy, og en av respondentene sier at man valgte å inngå kompromiss for å finne løsninger som alle kunne gå for.

*”Prosjektgruppene fungerte på den måten at vi påla hverandre å gå litt i takt. Vi var avhengige av det når det gjaldt bruken av løsningene i de ulike kommunene. Jeg tror nok at vi var veldig like fordi prosjektet la opp til å gjøre ting i samme fart”.*

*”Fellesdelen var styrende, fordi vi hadde blitt enige om at dette skulle vi prøve å få likest mulig. Det er klart at når det satt folk fra hver kommune i prosjektgruppen så kunne du ta med deg problemstillinger fra din kommune inn i fellesskapet, og da fant vi som regel en eller annen løsning”.*

*”Vi diskuterte oss frem til enighet, og vi hadde mange møter. Etter noen runder så ble vi som regel enig om ett eller annet som vi tok med oss videre til kommunene. Om vi støtte på problemer i kommunene så tok vi dette med oss inn i prosjektgruppen igjen, for så å bli enige om en felles løsning. Dette var viktig for at vi skulle utvikle oss likt. Også var det viktig for forankringa at vi løftet det opp og fann løsninger. Alle løsningene ble kanskje ikke akkurat sånn som du hadde tenkt, men i den store sammenhengen så var det sånn det måtte bli”.*

*”Kongsberg ble i denne sammenheng en litt for stor kommune. De som møtte derfra hadde kanskje ikke samme fleksibilitet i det å kunne ta avgjørelser som det vi hadde. Og når numedalskommunene hadde problemer så var de ofte veldig like. Det var ikke sånn at vi hadde problemer som de andre ikke hadde i det hele tatt”.*

At Kongsberg som valgte egen teknisk løsning på plattform (Kongsberg/IBM Lotus og numedalskommunene/Microsoftplattform), senere ble stående utenfor ekstranettetableringen og diverse andre løsninger kan beskrive konsekvensen ved bruk av lokalt skjønn.

## **5.7 Rekruttering**

### ***Hvordan foregikk rekrutteringen til nettverkene?***

Dette spørsmålet søker jeg å besvare gjennom følgende underspørsmål:

#### ***5.7.1 Var iverksettingsstrukturen selvrekrutterte nettverk knyttet sammen av felles interesse for prosjektet?***

Som prosjektleder forteller så var det grunnet status som nasjonal demonstrator lett for LiNK å knytte til seg andre aktører. Noen av de involverte aktørene hadde interesser

av mer politisk karakter mens andre igjen hadde økonomiske interesser. Det er mye som tyder på at rekrutteringen til nettverkene rundt LiNK både var selvrekrutterte og basert på aktiv nettverksbygging.

*”LiNK-prosjektet kom i stand som et resultat av kjennskap og vennskap. Forhistorien til prosjektet var den at noen i den kommunale administrasjonen begynte å se at det med Internett kom fort. Daværende IT-konsulent i Flesberg og Rollag hadde en gammel kjenning som jobbet i det daværende Kongsberg Intech. Som kjent samarbeidet numedalskommunen med teknologileverandøren Kongsberg Intech, senere ITworks. Det var også et annet gammelt bekjentskap, egentlig en ITworks avhopper, som hadde kjennskap til slike BI-programmer som det managementprogrammet... vi hadde fra før av et nettverk som viste oss hvor kommunene kunne finne kunnskap”.*

Prosjektleder forteller at prosjektlederne ble rekruttert fra rådmannsteamet i kommunene for å skaffe nødvendig ryggdekning, men de lokale prosjektlederne var også til en viss grad selvrekrutterte. Her forteller en respondent om hvordan hun ble rekruttert til prosjektet:

*”Jeg har alltid engasjert meg veldig på det der med utvikling, og det å prøve å få til nye måter å jobbe på. Det å gjøre ting enklere, jeg får det ikke enkelt nok på en måte. Det er en veldig stor drivkraft i meg. Så jeg ba nok om å få lov til å være med når de skulle ansette prosjektledere. Jeg stilte meg til disposisjon, selv om jeg visste at det ville bli mye å gjøre ved siden av jobben min så har jeg tatt den utfordringa”.*

At managementprogrammet og aktørene omkring dette kurset ble viktig for LiNK bekreftes som sagt av alle respondentene. Respondentene forteller:

*”Det managementkurset var viktig for å bli kjent med andre. Vi har også hatt et par samlinger i etterkant for å holde kontakten. Men nå har det vel rast litt. Allikevel kjenner man jo til folk, og skulle man ha bruk for det så har man på en måte mulighet til å opprette kontakten igjen. Selv om man ikke møtes jevnlig så har man fortsatt videre kontakt med veldig mange av deltakerne på kurset”.*

*”Gjennom prosjektområde 3 oppsto kontaktene i det daglige arbeidet. De var av det uformelle slaget. De man har mest kontakt med gjennom arbeidsoppgavene osv. Man snakker med noen og får videre tips om andre som kan hjelpe. Vi hadde jo også noen konferanser undervegs der det også etablerte seg kontakter. Ikke minst gjennom dette managementstudiet. Det var jo sabla viktig. Der var det både offentlige og private deltakere”.*

*”Deltakerne kom med gjennom LiNK-prosjektet der man oppfordret kommunene til å melde på folk. Det ble også kunngjort i lokalpressa på at man skulle gjennomføre et slikt kurs. Hvem som helst kunne melde seg på. Næringslivet fikk ingen spesiell invitasjon, men det ble rettet en spesiell invitasjon mot næringsparken. Det var en veldig sterk oppfordring på at det burde være folk fra ledelsen i de tre kommunene med, ellers var det frivillig basert på interesse”.*

*”På managementkurset var det deltakere fra det private næringsliv, fra store organisasjoner i Kongsberg, og fra offentlig forvaltning, både stat, fylke og vi kommunene”.*

*”LiNK hadde jo også stadig innleide folk. Vi hadde folk fra universitet i Oslo, fra Trondheim og Arne Krokan fra BI. Prosjektet tok jo den rollen for å forklare hva som foregikk”.*

Respondentene forteller at de utviklet et tett samarbeid med teknologileverandøren som kom inn etter ITworks-konkursen. Respondentene forteller:

*”Vi utviklet samarbeidet veldig med Itum på Kongsberg. Det er jo Itum som har bygget opp nettsidene våre. Der har vi også en p-løsning på en del andre systemer, denne felles kontordelen, og selve Webforum som er representanter for de forskjellige kommunene skal ivareta sidene og tenke nytt rundt sidene og utvikle dem. Vi har jo stadige møter med Itum for å finne løsninger. Så vi jobber jo tett med dem. Men nå har vi vært opptatt av at vi ikke skal gjøre oss veldig avhengig av en aktør. Vi vil ikke ligge i lommen på noen. Så vi kjører veldig på standarder”.*

*”Itum startet sin virksomhet på siden av LiNK. Samarbeidet startet gjennom noen folk vi hadde kjennskap til fra før. Mange av prosjektene i LiNK har vært sånn ”man finner noen som har noen gode ideer, og så samles man”. Det er vært litt uformelt. Mye dugnad. Kommunen fikk fornuftige løsninger, og Itum et salgbart produkt. Itum har nok også sett*

*veldig nytteverdien av å samarbeide med oss. Det er klart disse 3 kommunene har et kjennetegn ved at vi er veldig små, men vi har en utrolig omstillingsevne. Vi har vært med på å prøve ut ting. Vi har vært veldig kreative. Det er klart at for et slikt firma som Itum så har det vært nesten umulig å henvende seg til en litt for stor kommune, fordi det blir litt for mye greier som skal til. Her tok vi bare en prat med rådmann "skal vi gjøre det sånn? Ja jøss det går bra" så var vi i gang". Respondenten forteller videre at: "kontakten med det første firmaet (ITworks) var på ren leveranse. Vi kjøpte en tjeneste av dem, og de leverte den. Da vi flyttet til de nye gutta, så ble de samarbeidspartnere i ekstrem forstand. Så vi har et sånn kunde/leverandørforhold som faktisk fremdeles er av en ekstrem karakter. Vi utfordrer og utnytter hverandre. Jeg tror faktisk leverandøren fortsatt har nytte av å ha oss som kunder".*

*"Kontakten med Itum oppsto gjennom kjennskap, mest av faglig art. De som hadde jobbet hos den forrige leverandøren (ITworks), sluttet hos dem og startet Itum. Itum sine ideer og tanker mot LiNK passet oss mye bedre. Vi fikk ikke den oppfølgingen som vi ville ha hos ITworks. Vi sluttet faktisk hos den første leverandøren og fulgte med et par av de folkene som jobbet der. Så det var vel måten det ble gjort på. Dette var jo ikke planlagt, det bare ble sånn".*

*"Vi inviterte også fylket og staten inn i LiNK-prosessen og de var interessert. Den kontakten er delvis til stede enda, men nå mer regionbasert. Kongsberg ramlet ut etter hvert. Det er først og fremst vi i Numedal som har videreført det LiNK begynte med".*

## **5.8 Oppsummering**

Etter denne gjennomgangen har jeg dannet meg noen hovedinntrykk om at målsettingene var klare og entydige, ambisjonsnivået noe høyt, organisasjonsstruktur og kommandolinjer noe uklare, noe lavt ressursgrunnlag særlig på evne og vilje, stor politisk velvilje, nettverksbygging som støtte, lite rom for bruk av lokalt skjønn og variert rekrutteringsgrunnlag med selvrekruttering i prosjektets innerste kjerne.



## **Kapittel 6. Forventninger og virkelighet**

Først i dette kapittelet vil jeg teste om de forventninger jeg dannet meg i kapittel 3 stemmer over ens med virkeligheten. Jeg vil forsøke å knytte sammen mine betraktninger og observasjoner basert på årsaks- og virkningsforhold. Jeg søker å finne svar på hva som sannsynligvis bidrog til å hemme og hva som antakelig bidrog til å fremme iverksettingen av prosjektet. Til slutt gjør jeg noen betraktninger omkring mine funn.

### **6.1 H1: Klare og entydige målsettinger med et begrenset ambisjonsnivå øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting, og omvendt.**

Evalueringen viste at målsettingene i seg selv ble oppfattet som klare og entydige. Målsettingene var av en slik karakter at de var vanskelig å misforstå, fordi en målsetting om å etablere for eksempel intranett i alle kommunene, er vanskelig å tolke feil. Det oppsto mange diskusjoner omkring hvordan man praktisk skulle implementere ulike løsninger, men jeg finner ikke spor etter tolkningsproblemer, bevisste fordreininger eller misforståelser omkring målsettingene. Jeg finner heller ikke spor etter politiske forhandlinger, kompromisser, for mange mål, vedtak som ikke sto i forholdt til hverandre osv. Det er grunn til å tro at dette fremmet iverksettingen. På den andre siden kan forhold, som jeg ikke har kontrollert for her, ha påvirket prosessen. Respondentene forteller at utfordringen ikke lå i det å forstå målene, men i det å forstå hvilke effekter man ønsket seg. Det var det å forstå formålet med prosjektet som var utfordrende.

LiNK3 alene hadde et relativt høyt ambisjonsnivå. LiNK3 sammen med alle de andre delprosjektene hadde et enda høyere ambisjonsnivå. Respondentene ser ut til å være enige om at prosjektet hadde et veldig høyt ambisjonsnivå. Man klarte ikke å realisere alt, men ambisjonene førte likevel kommunene et steg i riktig retning. Det oppleves som store endringer å få teknologien på plass, men på den andre siden førte ikke dette til store endringer verken i den formelle normative struktur (FNS) eller i faktisk atferd. Med en realisering av både mål og intensjoner ville prosjektet ført til relativt store endringer i FNS. Det er lite som tyder på at det høye ambisjonsnivået førte til motstand

og konflikt. Det høye ambisjonsnivået førte nok til at prosjektet endret kurs i forhold til det man i utgangspunktet hadde tenkt seg, men utfordringen lå nok heller i det å ha tilgang på nok ressurser. Jeg finner støtte i at lav endringsgrad kan forklares gjennom det å ha forståelse for programmet, altså kompetansenivå på dette området, evnen til å se nytten og verdien i det nye verktøyet (eller e-modenhet, som noen av respondentene kaller det), passive holdninger og knapt med tid. Det var behov for en organisatorisk modningsprosess som har krevd, og fortsatt krever tid. I mine intervjuer utført vår-04, forteller respondentene at kommunene først nå har kommet inn i en innhøstingsfase som fører endringer med seg.

Mine funn viser altså at det først og fremst er mangel på e-modenhet (evne og vilje) som har hindret raskere endring i FNS. Endringer som prosjektet har ført med seg kan best beskrives som skrittvis og prosessaktige, ikke fordi det ser ut til at noen i særlig stor grad følte seg truet, men fordi behovet for e-modenhet (evne og vilje) antakelig har slått ut i passive holdninger som igjen har satt krav til et lenger tidsperspektiv enn det som var prosjektets utgangspunkt.

Hypotesen ser ut til å passe godt med virkeligheten. Hvor mye klare og entydige målsettinger har hatt å si for iverksettingen er vanskelig å fastslå, men det har etter all sannsynlighet bidratt til en mer vellykket iverksetting av mål og tiltak. På den andre siden finner jeg ikke bakenforliggende teori å stemme like godt med virkeligheten. Jeg finner det sannsynlig at det har ligget en uklarhet i hvordan man skulle utnytte det nye verktøyet. Lite tyder på at misforståelser, bevisste fordreining, forhandlinger, kompromisser eller konflikt kan forklare lav endringsgrad. Videre finner jeg støtte i at kommunene manglet evne og vilje, og at dette behovet antakelig har resultert i passive holdninger, og dermed behov for et lenger endringsperspektiv. Det behovet vanskeliggjorde antakelig iverksettingen slik at endringsgraden ble lavere enn planlagt.

## **6.2 H2: Rene hierarkiske strukturer med klare kommandolinjer øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting, og omvendt.**

Prosjektet var, som interkommunale samarbeid ofte er, preget av et urent hierarki og uklare kommandolinjer. Dette preget forholdet mellom styringsgruppe/prosjektgruppe, styringsgruppe/kommune og prosjektgruppe/kommune. Påstanden er at jo mer inter-

organisasjonsforholdene avviker fra et hierarkisk grunnmønster og nærmer seg et desentralisert system med relativt selvstendige enheter som det kommuner er, desto større er sannsynligheten for at tiltakene vil tilpasses aktørenes interesser og behov. For det første finner jeg støtte i dette ved at Kongsberg valgte egen løsning for teknologisk plattform – et valg som skapte betydelige begrensninger i senere samarbeidsmuligheter, og som endret kurs på prosjektet.

Det andre forholdet som utmerker seg er de uklare kommandolinjene mellom den lokale prosjektlederen og øvrig kommunal ledelse. Dette forholdet ser ut til å ha skapt problemer for de lokale prosjektlederne som skulle tilpasse iverksettingsprosessen i kommunene – særlig i arbeidet med å forankre prosjektet. Lokale prosjektlederne savnet ”back-up” omkring sine aktiviteter i kommunene fra den kommunale ledelse. De lokale prosjektlederne hadde mandat til å fatte vedtak i prosjektgruppen på regionalt nivå, men hadde i mange tilfeller vanskeligheter med å få dem utført av andre på lokalplanet. Prosjektlederne savnet et mer engasjert lederskap, både politisk og administrativt, noe som antakeligvis kunne ha hjulpet på det noe uklare organisatoriske forholdet. Flere prosjektledere sier også at de ikke hadde en ledelse som forsto dette godt nok. Her kan det se ut som om manglende evne og vilje hos den kommunale ledelse har bidratt til å forsterke problemer omkring et urent hierarkisk forhold med uklare kommandolinjer, altså at også denne hypotesen har en sammenheng med H3 om ressursgrunnlag. Hypotesen retter søkelyset mot viktig informasjon om prosjektet, og jeg finner hypotesen å passe relativt godt med virkeligheten.

### **6.3 H3: Høy lokal effektivitet øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting og omvendt.**

For det første viste evalueringen at den enkelte kommune hadde vært for liten til å ta fatt på en satsning som LiNK alene. For det andre gav respondentene også uttrykk for at de oppgavene som hver enkelt kommune sto alene om var mer problematisk å løse, enn de oppgavene som ble løst i fellesskap. På grunn av små bemanningsressurser i den enkelte kommune, har man hatt problem med å sette av personell til å arbeide med tiltakene i prosjektet. De ansatte hadde på grunn av stort arbeidspress ikke tid til å

bruke mye tid i dag på noe som på sikt ville være mer effektivt. På den andre side så er det også mye som tyder på at man kan se dette i sammenheng med evne og vilje til å handle.

For det tredje gir respondentene et bilde av at det interkommunale samarbeidet har bidratt positivt til de resultater man har oppnådd. Samarbeidet mellom kommunene førte til at de til sammen ble en større organisasjon, som var stor nok for oppgaven. Gjennom samarbeidet kunne man dra nytte av hverandres kunnskap og ressurser, og samarbeidet førte til gode resultater selv om hver enkelt kommune stilte med relativt små ressurser.

Den enkelte kommuneorganisasjon oppfattes altså å være for liten, men måten det interkommunale samarbeidet ble utført på gjorde kommunene organisatorisk langt bedre rustet for oppgaven.

Til tross for at PLP la gode føringer for hvordan prosjektet internt skulle organiseres og struktureres, både når det gjaldt kommunikasjon og arbeidsforhold, ser det ut til at man ikke klarte å etablere gode nok kommunikasjonskanaler mellom prosjektet og den enkelte kommuneorganisasjon. Kommunikasjonskanalene har formelt vært til stede, men ser ut til å ha vært svak. Trolig har dette en sammenheng med H2 om de uklare kommandolinjer mellom den lokale prosjektleder og ledelse/øvrige ansatte. Uklare kommandolinjer særlig mellom lokal prosjektleder og øvrig kommunal ledelse, kan ha svekket kommunikasjonskanalene på en slik måte at de lokale prosjektlederne fikk svakere instruksjonsmyndighet. Videre er det også forhold som tyder på at (e-)modenheten blant de lokale prosjektlederne fra prosjektstart var relativt lav, slik at selv om kommunikasjonskanalene var på plass, kan noen av prosjektlederne hatt problemer med å formidle budskapet i prosjektet videre til de øvrige ansatte. I tillegg til lav e-modenhet i starten kan uklarhet rundt hvorfor man gjennomførte prosjektet ha svekket styrken i budskapet. Flere av respondentene snakket om at en ikke klarte å formidle hensikten med målsettingene ut til ansatte, og at man hadde ulik forståelse av hvorfor man gjennomførte LiNK. Selv om kommunikasjonskanalene var på plass ser det ut til at både uklare kommandolinjer, lav e-modenhet (evne og vilje) og uklarhet omkring hvorfor man gjennomførte prosjektet har svekket informasjonen som kom fra

prosjektet og inn til kommuneorganisasjonene. Det ser altså ut til at man hadde kontroll på kommunikasjonskanalene, men at informasjonen som strømmet gjennom dem var for svak.

Det blir sagt at arbeidsforholdene for de lokale prosjektlederne ble litt vel tøffe. Det var stort arbeidspress, der prosjektaktivitetene i realiteten kom på toppen av en 100 % stilling. Dette kan sannsynligvis sees i sammenheng med at man som enkeltkommune opplevde å ha for liten organisasjonskapasitet. Noen respondenter forteller også om krysspress i arbeidsoppgaver/forventninger mellom prosjektet på den ene siden og de daglige kommunale oppgaver på den andre siden.

Respondentene forteller videre at prosjektet ble hengende på noen få ildsjeler, og at iverksetting i små kommuner er svært personavhengig, noe som til tider kan føles tøft. Det fortelles også at frikjøpet av de lokale prosjektlederne gjorde arbeidsforholdene bedre, fordi de med større legitimitet kunne instruere andre ansatte i kommunen. På den andre siden førte trolig den noe passive kommunale ledelse til en svakere instruksjonsmyndighet, noe som igjen antakelig bidrog til å vanskeliggjøre arbeidsstuasjonen for prosjektlederne. Dette kan nok sees i sammenheng med både ledernes evne og vilje til å følge opp, og forholdet omkring uklare kommandolinjer. Jeg vil tro at et lederskap som i større grad viste evne og vilje ville kunne yte bedre ryggdekning for de lokale prosjektlederne og slik dempe problemene rundt uklare kommandolinjer, og dermed trolig bedre arbeidsforholdene for de lokale prosjektlederne.

Det fortelles også at mange ansatte hadde arbeidsforhold der man ikke hadde tid til å følge opp og prioritere prosjektet. Det er ikke usannsynlig at dette også kan ha en sammenheng med evne og vilje til iverksetting.

Tid har man ikke hatt nok av – man rakk å implementere de elektroniske løsningene, men det ble liten tid til å forankre de grepene som skulle føre til organisasjonsendringer. I kommunene ble prosjektgjennomføringen nedprioritert i forhold til andre virksomhetsområder.

Den lokale prosjektlederen, som til daglig selv er rådmann, beskriver seg selv som en digital misjonær, men gir likevel også et bilde av at tid har vært et knapt gode – som leder har han slitt med å kunne gi kommunen nok tid til prosjektet. Prosjektleder skulle gjerne sett at kommunene i perioder prioriterte prosjektet i større grad, og tror at kommunene ikke var forberedt på at prosjektet ble så ressurskrevende som det ble. Han mener også at spesielt skadelidende ble prosessarbeidet og forankringen ute i kommunene.

Målsettingen om etablering av datavarehusløsninger ble som sagt ikke iverksatt grunnet for stram tidsramme, og ITworks-konkursen førte til at prosjektet ble satt mange skritt tilbake på iverksetting av målsetting 1 og 2 om intranett og ektranett. Dette ga konsekvenser for tidsbruken i prosjektet.

Når det gjelder finansiering manglet prosjektet full finansiering i forhold til opprinnelig budsjett, og måtte senke ambisjonsnivået noe. Konsekvensene av dette så vi i kapittel 4. ITworks-konkursen kostet prosjektet ekstra i form av merarbeid. Prosjektet fikk samlet inn betydelige midler (se kapittel 2), og selv om det manglet litt penger mot slutten, blir altså ikke dette sett på som særlig vesentlig. Det var ikke økonomien som var hovedproblemet, men det var det å få med de ansatte, sies det.

Prosjektlederne mente at tregheten i kommunene skyldes mangel på forståelse for hva det nye verktøyet kunne og skulle brukes til. Respondentene forteller at både ledelse og øvrige ansatte ikke forsto godt nok hva prosjektet dreide seg om, og at også de selv i starten av prosjektperioden manglet god nok kompetanse på området. Noen syntes det i starten var vanskelig å bidra kreativt på møter og videreformidle et innhold som de selv manglet kunnskap om.

I løpet av prosjektperioden deltok altså prosjektlederne på dette managementprogrammet som gav dem et stort kunnskapsløft. Prosjektet ville trolig hatt en lettere iverksettingsprosess dersom kommunene hadde en enda bredere deltakelsen på kurset.

Det understrekes av alle respondentene at managementstudiet var et suksessiltak som hevet både kunnskap og engasjement blant deltakerne. Kurset blir av samtlige

respondenter tatt frem som viktig på flere områder i løpet av intervjuene og kurset resulterte i et stort engasjement blant de som deltok. Jamfør H1 sier en respondent at om kompetansenivået hadde vært høyere fra start, så ville nok endringene også skjedd raskere.

De lokale prosjektlederne forteller at et mindretall hadde forståelse for innholdet i prosjektet, og at et mindretall så noen direkte nytte eller verdi i dette. Jeg finner støtte for at det å se nytte og verdi i prosjektet har sammenheng med det å ha kunnskap på feltet. Majoriteten blant de ansatte såg ikke nok nytte og verdi i dette til at man satte av nok tid til å lære og forstå.

Det fortelles både om positive holdninger og skepsis til teknologien, men uavhengig av innfallsvinkel støtter inntrykk fra intervjuene prosjektlederen i det han skriver at de ansatte hadde en passiv holdning til det nye verktøyet, og at det nok også gjaldt ledelsen.

På den andre siden gjaldt ikke den passive holdningen prosjektets indre krets, og de som deltok på managementkurset. Dette var ildsjelene som dro prosjektet fremover. Entusiasmen og den helhetlige lokale mobilisering ser ellers ut til å ha vært begrenset. Dette støtter også H8, om at selvrekruttering av aktører skaper større evne og vilje til gjennomføring. Studien viser at evne og vilje til å gjennomføre tiltak ligger i det ha forståelse (kunnskap), at godkjenning eller avvisning av tiltakets nytte og verdi ligger i det å ha forståelse, og at dette har en sammenheng med reaksjon mot prosjektet. Jeg finner et mønster i at de som deltok på managementkurset fikk bedre kunnskap og forståelse, de såg nytten og verdien av prosjektet, og følte engasjement for prosjektets innhold, og omvendt.

Testen av denne hypotesen tar for seg flere ulike forhold som hadde betydning for om kommunens evne til effektiv iverksetting. Hypotesen fikk frem mye interessant informasjon med forgreninger til flere av de andre hypotesene. Det viste seg at organisasjonskapasitet gjennom et interkommunalt samarbeid ble sett på som en forutsetning for å kunne håndtere en slik satsing som det LiNK og LiNK3 var.

Organisasjonskapasiteten gjennom et samarbeid har trolig bidratt til å fremme iverksettingen.

Kommunikasjonskanalene i prosjektet var på plass og under kontroll, men ser ut til å ha hatt mindre betydning for organisasjonsatferden. Dette ser ut til å ha en sammenheng både med uklare kommandolinjer, lav evne og vilje blant de ansatte og kanskje også uklarhet om prosjektets innhold. Man kan jo godt tenke seg at den har lettet arbeidet ved at den var på plass, men jeg finner den svak i en forklaring på hva som fremmet iverksettingen.

Variabelen arbeidsforhold ser ut til å ha en sterkere forklaringskraft. Særlig har de lokale prosjektlederne hatt tøffe arbeidsforhold, noe som kan bidra i en forklaring av hva som hemmet iverksettingen. Samtidig har vi aspekter i denne variabelen, slik som frikjøp av lokale prosjektledere, som også fremmet iverksettingen.

Når det gjelder variabelen økonomi, sto prosjektet godt rustet. Man måtte kutte noe på aktivitetsnivå og løsninger, men dette blir likevel ikke fremhevet som en viktig forklaring på forhold som hemmet iverksettingen. At man klarte å hente inn så store midler er selvsagt en forutsetning for i det hele tatt å kunne gjennomføre prosjektet, og er dermed en klar forklaringsfaktor på hva som fremmet iverksettingen. Det ser ut til at man kan tillegge variabelen vilje og evne en viktig rolle som forklaringsfaktor på hva som hemmet og hva som fremmet iverksettingen. For det første blir det fremhevet av alle respondentene at det kunnskapsløftet man foretok seg i løpet av prosjektperioden (særlig managementprogrammet), var svært viktig både for kompetansenivå, det å se nytten og verdien i det nye verktøyet og det å føle engasjement. Motsatt ser det ut til å være en viss sammenheng med det å ikke få løftet kompetansenivået sitt, med det å ikke se nytte og verdi i det nye verktøyet til det å vise en noe passiv holdning. Denne hypotesen har altså satt fingeren på viktige faktorer som både fremmet og hemmet iverksettingen, og ser altså ut til å passe godt med de faktiske forhold.

#### **6.4 H4: En harmonisk beslutningsprosess øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting, og omvendt.**

Den politiske forhistorien til LiNK var preget av samstemmighet og stabilitet. Jeg kan ikke spore noen konflikt i vedtaksfasen som førte til problem i iverksettingsfasen. Det



var altså ingen form for tydelig eller aktiv motstand. Ut fra dette ser det ut til at politisk samstemmighet og stabilitet antakelig har gitt LiNK det beste utgangspunktet og slik fremmet iverksettingen.

På den andre side så er teorien her at om det er konflikt i vedtaksprosessen, så vil det skape problemer i iverksettingsprosessen. Respondentene forteller om politikere som støttet dette, var positive til dette, men som ikke forsto dette godt nok. Slik kan man kanskje si at manglende forståelse for prosjekttinnholdet i vedtaksprosessen har påvirket kommunenes evne og vilje i iverksettingsfasen.

Jeg finner hypotesen å stemme relativt godt med virkeligheten, men respondentenes utsagn tyder på at en bedre forståelse for prosjektets innhold i beslutningsfasen kunne resultert i et annet hendelsesforløp i iverksettingsfasen.

### **6.5 H6: Samarbeid mellom iverksettingsstrukturer øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting.**

LiNK var/ble et resultat av offentlige, private, lokale og nasjonale grupper som har tilpasset iverksettingsprosessen. På den ene siden kom aktørene til naturlig, der det vokste frem naturlig gjennom det daglige iverksettingsarbeidet. På den andre side arbeidet prosjektet bevisst etter teori om nettverkslogikk, og bygget seg støttenettverk for å skaffe prosjektet både eksterne midler og kompetanse.

Buskerud Fylkeskommune blir fremhevet av en av respondentene som viktig, særlig som døråpner inn til andre aktører – spesielt gjaldt dette arbeidet med å finansiere prosjektet. Som vi ser i kapittel 2 var både kommunal- og regionaldepartementet, Kirke undervisnings- og forskningsdepartementet, Norges Forskningsråd, Høykom m.fl. inne med midler til prosjektet. Samarbeidsaktørene knyttet seg både til hele og deler av prosjektet. De store offentlige aktørene ser først og fremst ut til å ha knyttet seg til hele LiNK-prosjektet, mens de mindre private aktørene knyttet seg til enkelte mål og tiltak, der de bidro med konkrete varer eller tjenester. De private aktørene forhandlet og kompromisset frem avtaler undervegs. Særlig har man hatt et slik sterkt samhandlingsforhold til teknologisk hovedleverandør. Først ITworks og deretter med Itum. Samarbeid med hovedleverandør påvirket prosjektet avhengig av hvilke teknologiske løsninger de hadde å tilby. ITworks-konkursen påvirket etter hvert

prosjektet mer enn som så. Konkursen skapte problemer og førte til at LiNK tapte både tid og penger. ”Klok av skade” sies det nå at man ikke lenger ønsker å ligge i lomma på bare en leverandør. ITworks er et eksempel på at denne hypotesen ikke nødvendigvis trenger å stemme overens med virkeligheten.

Managementprogrammet gjennom Handelshøgskolen BI er en annen aktør som ble viktig for LiNK. Programmet blir av alle fremhevet som et knutepunkt for nettverksbygging, og fremstår som et av de mest vellykkede trekkene prosjektet gjorde. I tillegg til å heve kompetansen på deltakerne og gi mange i regionen en lik kunnskapsplattform, knyttet både kommunene og det lokale næringslivet i regionen tettere kontakt med hverandre på flere nivå. Samarbeid om prosjektoppgaver bygget broer på tvers av kommunegrenser og sektorer. Studiet endret ikke prosjektet direkte, men kurset ser ut til å ha endret prosjektledernes syn på IKT fra et informasjonsverktøy til et serviceverktøy. Mål og tiltak ble ikke endret, men måten man tenkte på, ble endret.

Flere respondenter hevder at de tette båndene som ble etablert mellom folk fra de forskjellige kommunene på ulikt nivå, kanskje er den sterkeste effekten som kom ut av LiNK. Dette fordi man etablerte et tillitsforhold på flere nivå som ikke alltid hadde vært like tydelig før. De tette båndene ble etablert gjennom det daglige arbeidet med iverksettingsprosessen, der kommuneansatte jobbet på tvers over kommunegrensene i samarbeid om å implementere tiltakene i prosjektet, gjennom prosjektoppgaver og managementstudie for de som deltok der.

Måten prosjektgruppen var organisert på skapte også nye bånd på tvers av kommunegrenser og fagenheter. Dette var jo et regionalt kollegialt organ som arbeidet på tvers av kommunegrensene. De fikk etter hvert en ganske lik kunnskapsplattform, og man diskuterte og kompromiserte i arbeidet med å finne løsninger på problemer ute i kommunene. For de lokale prosjektlederne, ble prosjektgruppen under iverksettingsprosessen et viktig referansepunkt, men jeg har ingen indikasjoner på at prosjektgruppen ble et viktigere referansepunkt enn deres respektive kommuner. Som sagt så skriver jeg under variabelen om arbeidsforhold at prosjektlederne følte krysspress mellom den daglige kommunale stillingen og prosjektet. At iverksettingsstrukturene var mindre formelle og med færre autoritetsrelasjoner, at de er

mer dynamiske og skiftende der avgjørelser om å delta bygger på forhandlinger og enighet fremfor vedtak fattet av et overordnet organ, er noe som jeg også kan finne støtte for i mine funn.

Bortsett fra episoden med ITworks, at aktørene knyttet seg både til prosjektet som helhet og til delmål eller tiltak, og at aktørene ikke ser ut til å ha hatt LiNK3 som viktigste referansepunkt, ser hypotesen ut til å stemme godt med virkeligheten. Den får frem mange aspekt som respondentene mener har bidratt til å lette iverksettingsarbeidet. Hypotesen peker til og med på forhold som mange av respondentene ser på som helt vesentlig for en lettere iverksetting av prosjektet – finansieringskilder, kompetansenettverk med managementstudie og prosjektnettverk som dannet seg på tvers av kommunegrensene. Alle viktige faktorer som fremmet iverksettingen av LiNK og LiNK3. Jeg finner hypotesen fruktbar og i overensstemmelse med de faktiske forhold.

#### **6.6 H7: Rom for bruk av lokalt skjønn øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting.**

Mine funn stemmer dårlig over ens med denne hypotesen. Funnene viser at det var lite rom for bruk av lokalt skjønn. Kommunene var samkjørte og påla hverandre å gå litt i takt. Det var rom for å ta opp lokale problem i prosjektgruppen på regionalt nivå, men det ble som regel alltid diskutert og kompromisset frem en løsning som alle kunne gå for. Man ga lite rom for skjønn bl.a. på grunn av hensyn til brukervennlighet, at kommunene ønsket å opptre som likeverdige partnere og at man ønsket god oversikt og kontroll over økonomien. Kommunene møtte omtrent samme type problem og kunne nytte seg av hverandres ressurser i arbeidet med å løse problemene som dukket opp undervegs.

Prosjektplanen gav en viss åpning for bruk av lokalt skjønn, noe Kongsberg benyttet seg av da de gikk for egen teknologisk plattform. Løsningen Kongsberg valgte foregikk i samspill med interesser i egen forvaltning og samfunnsmessige hensyn ellers. Det ble utarbeidet en konsekvensanalyse. Denne analysen viser hvor vanskelig det er å forutse konsekvenser ved bruk av ulike teknologiske løsninger.

Konsekvensanalysen la mest vekt på de praktiske forholdt, og lite om begrensede samarbeidsmuligheter (jfr.1.7.4). Kongsberg kunne ikke kobles til ekstrasettet i Numedal uten et større økonomisk utlegg som de selv måtte dekke (dette ble ikke gjort).

Prosjektleder skriver også at når kommunene forpliktet seg til en noen lunde lik progresjon med felles oppgaveløsning, så økte dette i større grad viljen til å iverksette tiltakene i prosjektet. Denne hypotesen stemmer altså dårlig med mine funn. Her ser det ut til at tendensen går i motsatt retning; lite rom for bruk av lokalt skjønn øker muligheten for en vellykket iverksetting. Det ligger antakelig i sakens natur at om man skal samarbeide om IKT, med vekt på informasjon og kommunikasjon, så har man ikke stort rom for lokalt skjønn. Det kan antakelig også ofte være vanskelig å se hvilke fremtidige konsekvenser det kan få å velge andre løsninger enn sine samarbeidspartnere.

#### **6.7 H8: Selvrekuttering av aktører øker sannsynligheten for en vellykket iverksetting.**

Mine funn viser variert rekrutteringsaktivitet. Selve LiNK-prosessen startet på grunnlag av selvrekuttering. Den kom i gang som en naturlig prosess, der motivene for å være med varierte, men der alle møttes i felles interesse for IKT og bygging av informasjonsnettverk. De lokale prosjektlederne var til en viss grad selvrekutterte. Kontakten med teknologisk hovedpartner, først ITworks og deretter Itum, ser også ut til å ha vært basert på selvrekuttering. Managementprogrammet ser ut til å ha kommet i stand på grunnlag av selvrekuttering. Det fortelles at også mye av oppgaveløsningen i LiNK3 var basert på selvrekuttering der man snakket med noen og fikk videre tips om andre som kunne hjelpe. Det ser ut til at ildsjelene og prosjektets indre kjerne for det meste var selvrekutterte. At selvrekuttering skjer basert på felles interesse for feltet, skaper større evne og vilje til gjennomføring. Jamfør H3 om e-modenhet (evne og vilje) stemmer dette godt over ens med funnene under denne hypotesen. På den andre siden arbeidet også prosjektet bevisst med nettverksbygging. Aktørene man her samarbeidet med var som sagt viktige for å knytte til seg finanser og kunnskap. Selv om prosjektet også jobbet aktivt med å bygging av støttenettverk, er det likevel

sannsynlig at selvrekruttering har fremmet iverksettingen av prosjektet. Med tanke på at flere av de som blir fremhevet som viktige aktører eller ildsjeler er selvrekrutterte, finner jeg hypotesen å stemme godt over ens med de faktiske forhold.

## **6.8 Hva fremmet og hva hemmet iverksettingen av LiNK3?**

Klare og entydige mål: For det første viste analysen at LiNK besto av klare og entydige mål. For det andre finner jeg ikke noe som tyder på tolkningsproblemer og bevisste fordreininger. Det er grunn til å tro at dette har bidratt til å fremme iverksettingen.

Lav endringsgrad: LiNK 3 inneholdt et høyt ambisjonsnivå med høy endringsgrad dersom både mål og visjoner hadde blitt realisert. Derimot endret LiNK3 i liten grad kommunene sin formelle normative struktur og faktiske atferd. Jeg finner ingen tegn på at årsaken til lav endringsgrad kan forklares i møte med motstand eller konflikt. Likevel viser studien at lavt endringsomfang skyldes behov for et større ressursomfang. Studien viser at kommunal ledelse og øvrige ansatte ser ut til å ha manglet evne og vilje, kombinert med passive holdninger og dermed behov for mer tid til forankring. Til sammen blir dette behovet den modningsprosessen som respondenter og prosjektledere prater om. Behovet for denne modningsprosessen ser ut til å ha hemmet endringsgraden i prosjektet. Liten grad av endring, førte til dobbeltarbeid fordi man i mange tilfelle måtte tilrettelegge for informasjon og kommunikasjon både på gammel og nye måte. Dette har trolig påvirket både tid og arbeidsforhold og slik virket hemmende på iverksettingen. H3 om ressurstilgang er med andre ord sentral i en forklaring på hva som hindret en større og raskere endring.

Uren hierarkisk struktur med uklare kommandolinjer: Studien viser at prosjektet var preget av urene hierarkiske forhold, med uklare kommandolinjer. Spesielt ser forholdet mellom lokal prosjektleder og øvrig kommunal ledelse ut til å ha hemmet iverksettingen av prosjektet. Lokale prosjektledere har hatt liten ryggdekning og svak instruksjonsmyndighet. De hadde problemer med å få oppgaver de påla ledelse og øvrige ansatte utført i handling. Antakelig kunne dette problemet også søkes løst gjennom større ressursomfang (H3), særlig evne, vilje og engasjement, hos den

kommunale ledelse og også øvrige ansatte. Uren hierarkisk struktur med uklare kommandolinjer har sannsynligvis bidratt til å hemme iverksettingsarbeidet.

For liten alene, men store nok sammen: Kommunesamarbeidet ble sett på som en organisatorisk kapasitet stor nok for oppgavene i prosjektet. I tillegg kunne man spille på hverandres ressurser. Den enkelte kommunes organisatoriske kapasitet ser ut til å ha vært liten. Kommunen hadde generelt større problemer med å løse de oppgavene de sto alene om enn oppgaver de kunne løse i fellesskap. At kommunene hentet organisatorisk kapasitet på interkommunalt nivå har sannsynligvis bidratt til å fremme iverksettingen, dessuten var det en forutsetning for i det hele tatt å stable et prosjekt som LiNK på beina.

Svake kommunikasjonskanaler: Studien viser at man hadde god kontroll på kommunikasjonskanalene, men at de var svake. Særlig mellom lokal prosjektleder og kommunalt lederskap/øvrige ansatte. Det er mulig at noe av årsaken her kan være uren hierarkisk struktur og uklare kommandolinjer mellom lokal prosjektleder og kommunal ledelse (H2). Det kan også ha en sammenheng med at de lokale prosjektlederne startet med relativt liten kunnskap innen feltet, og at dette har svekket budskapet. Denne variabelen har sannsynligvis bidratt til å fremme iverksettingen, men vurderes å ha en lav forklaringskraft.

Tøffe arbeidsforhold, spesielt for de lokale prosjektlederne: Arbeidsforholdene i prosjektet ser ut til å ha vært tøffe, og har trolig bidratt til å hemme iverksettingen noe. Prosjektlederne fant det særlig tøft å finne nok tid til å dekke over arbeidsoppgavene. 100 % stilling fra før + 20 % stilling for prosjektet = 120 % stilling, er arbeidsforholdene slik respondentene beskriver det. Tøffe arbeidsforhold har sannsynligvis bidratt til å hemme iverksettingen.

For liten tid: Prosjektet og prosjektlederne befant seg i tidsklemmen, og det ser ut som om modningsprosessen og forankringen ute i kommunene ble særlig skadelidende av dette. For liten tid har sannsynligvis bidratt til å hemme iverksettingen.

Manglende fullfinansiering, ikke avgjørende: Finansieringen av prosjektet er selvsagt en forutsetning for at man i det hele tatt kunne sette i gang prosjektet, men selv om man manglet noen penger mot slutten av prosjektet, så fremheves ikke dette som noe viktig forklaring på hva som hemmet gjennomføring. *"Det var ikke pengene som var*

*problemet, det var det å få med seg folk som var problemet*". Til tross for manglende fullfinansiering, blir ikke dette fremholdt som noen viktig forklaring på hva som hemmet iverksettingen. Det er derimot klart at de betydelige midlene som prosjektet samlet inn bidro til å fremme iverksettingen.

Manglende vilje (forståelse) blant kommunal ledelse og øvrige ansatte: Et stadig tilbakevendende tema i mine intervju var manglende vilje i form av manglende forståelse for programmet, i den kommunale ledelse og majoriteten av de ansatte. Managementprogrammet bidro til å løfte vilje, evne og engasjement blant deltakerne. Alle de lokale prosjektlederne deltok på dette studiet, som ellers hadde en smal kommunal deltakelse. Managementstudiet bidro sannsynligvis til å fremme iverksettingen av prosjektet. Manglende vilje til gjennomføring hos den kommunale ledelse og majoriteten av de ansatte har sannsynligvis bidratt til å hemme iverksettingen.

Manglende evne (å kunne se nytten og verdien av prosjektet): Det ser også ut til at det bare var et mindretall i kommunene som så nytten og verdien av det nye verktøyet. Det ser ikke ut til at den kommunale ledelse var blant dette mindretallet, heller ikke flertallet av de ansatte. Manglende evne til å se nytte og verdi i det nye verktøyet har sannsynligvis bidratt til å hemme prosjektet.

Passive holdninger vs engasjement: Gruppen som viste liten evne og vilje ser ut til å ha forholdt seg relativt passive til prosjektarbeidet. Gruppen som viste evne og vilje var i mindretall. Dette var de lokale prosjektlederne, og prosjektets indre krets. Her fortelles det om stort engasjement, særlig under og etter managementstudiet. Disse gruppens holdninger har med all sannsynlighet bidratt til å fremme og fremme prosjektet, hver på sin måte.

En harmonisk beslutningsprosess: Studien viser en harmonisk beslutningsprosess, som sannsynligvis har bidratt til å fremme iverksettingen av prosjektet.

Samarbeid mellom iverksettingsstrukturer: I første rekke vokste det frem naturlige nettverk som tilpasset prosessen, i neste omgang drev de naturlige nettverkene aktiv nettverksbygging der de bl.a. knyttet til seg viktige finansieringskilder og kompetanse.

Aktørene knyttet seg både til LiNK som helhet og til konkrete målsettinger og tiltak. ITworks-konkursen er et eksempel på at man kan knytte til seg aktører som kan komme til å skade iverksettingen. Managementstudiet beskrives som et suksessiltak. Det endret ikke LiNK direkte, men bidro til å sette større fokus på borgeren og IKT som en servicekanal.

Iverksettingsstrukturen som oppsto på tvers av kommunegrensene ser ut til å ha etablert et sterkere tillitsforhold mellom kommunene, og fremheves som noe av det mest fruktbare som kom ut av LiNK. Med unntak av hendelser knyttet til ITworks-konkursen er det flere sentrale faktorer her som sannsynligvis har fremmet iverksettingen av LiNK3.

Lite rom for bruk av lokalt skjønn: Det var lite rom for bruk av lokalt skjønn. Bruk av lokalt skjønn gjennom Kongsberg sitt valg av teknologisk plattform, skrellet på mange vis kommunen vekk fra et videre tett og integrert samarbeid med numedalskommunene. Her var ønsket å gå i takt. Det ser ut til at bruk av lokalt skjønn mest sannsynlig hemmet iverksettingen og omvendt.

Variert rekrutteringsaktivitet: Prosjektets innerste kjerne – ildsjelene og viktige drivkrefter - ser ut til å ha vært selvrekrutterende. Disse har igjen jobbet aktivt for å knytte til seg støttenettverk. Viktigheten av å ha ildsjelene blir understreket av flere. Selvrekruttering har mest sannsynlig bidratt til å fremme iverksettingen av prosjektet.

### **6.8.1 Oppsummering**

Som sagt førte prosjektet til liten grad av endring i kommuneorganisasjonene. Oppsummert fant jeg H3 om effektivitet svært sentral som forklaringsfaktor, både på hva som sannsynligvis har hemmet iverksettingen av LiNK og hva som har fremmet den. Både vilje, evne, engasjement og tid var knappe goder under iverksettingsprosessen. Dette har, slik jeg vurderer det, vært faktorer som direkte bidro til kursendring. Når ledelsen ser ut til å ha manglet evne, vilje, engasjement og tid så har dette også antakelig forverret forholdene rundt de uklare kommandolinjene mellom kommunal ledelse og lokal prosjektleder. I H2 påpekes også et urent hierarkisk forhold



mellom styringsgruppen og kommunene. Kommunene er i realiteten prosjektets øverste beslutningsorgan. Dette benyttet Kongsberg seg av da de valgte egen plattform. Da H7 viste seg å ikke stemme med virkeligheten, så styrket også dette H2 som forklaringsfaktor.

Av forklaringsfaktorer som med all sannsynlighet fremmet iverksettingen mener jeg H6 om samarbeid mellom iverksettingsstrukturer bidro med flere fruktbare element. Både managementstudiet og iverksettingsstrukturen som dannet seg over kommunegrensene blir av respondentene vektlagt som svært viktig for iverksettingen. Managementkurset bidro til mer evne, vilje og engasjement. Iverksettingsstrukturene som dannet seg av de ansatte mellom kommunene førte til et sterkere tillitsforhold mellom kommunene. Det ser også ut til at H8, kan settes i sammenheng med H3. De som utviste størst evne, vilje og engasjement ser også i stor grad ut til å ha vært selvrekutterende.

### **6.8.2 Betraktninger om styrken av mine funn**

Noen av mine funn sammenfaller med det andre har funnet som typiske problemområder eller suksesskriterier i IKT-prosjekter. Der mine funn sammenfaller med andres økes tilliten til riktigheten av mine funn. Med hensyn til målstrukturen (H1) om at målene var entydige og klare, så pekte flere av respondentene på at problemet var uklarhet omkring formålet, altså hva man skulle oppnå med prosjektet. Høye (2002:55) hevder at en vanlig feil å begå er lite fokus på hvordan man utnytter effekten av nye programmer. Denne påstanden finner jeg støtte for i mine funn. Om dette har med feil operasjonalisering av mål og tiltak å gjøre og/eller om det har med evne og vilje å gjøre, kommer ikke klart frem i denne studien. Videre peker Statskonsult i en studie om erfaringer fra store IT-prosjekter (<http://www.statskonsult.no/publik/rapporter/1998/1998-06sam-06sam.htm>: 18.10.04) på at en vanlig fallgrube er urealistiske mål og for høyt ambisjonsnivå. Som sagt hadde LiNK 3 et høyt ambisjonsnivå som trolig satte prosjektet ut av kurs i forhold til opprinnelige planer. På den andre siden så peker Heeks og Bhatnagar (1999: 60) på at selv om ett høyt ambisjonsnivå øker risikoen for å mislykkes, så økes også muligheten for

organisatorisk gevinst (1999:60). Ambisjonsnivået bør med andre ord heller ikke være for lavt.

Jamfør mine funn om uklare organiserings- og ansvarsforhold (H2) så får de støtte av Statskonsult-rapporten som peker på at dette er et vanlig problem i store IT-prosjekter. De anbefaler, i tråd med ovenfra-og-ned perspektivet, å legge større vekt på klare roller, ansvar og regler. Dette er noe som også kan støttes ut fra denne studien, særlig på bakgrunn av problemene mellom lokal prosjektleder og øvrig kommunal ledelse, og episoden der Kongsberg valgte egen elektronisk plattform. Jeg finner god støtte i andre arbeider på at manglende evne og vilje (jamfør H3) er et vanlig problemområde i IKT-prosjekter. Statskonsult mener at det i IKT-prosjekter som regel er et stort behov for å heve kompetansen på alle nivåer, spesielt på ledernivå. Høye (2002: 55) bekrefter dette og spør seg hvordan en leder kan lede sine medarbeidere i noe han/hun selv ikke vet noe om? Heeks og Bhatnager (1999: 51) mener også at "*management ignorance*" skaper problem for iverksetting av IKT-prosjekt. Jamfør mine funn om passive holdninger til prosjektet, peker også Høye (2002: 55) på at IKT-prosjekter ofte mangler kunnskap om hvordan medarbeidere kan motiveres. Heeks og Bhatnagar (1999: 53) støtter også viktigheten av tilgjengelig kompetanse og motivasjon blant medarbeiderne. Tatt denne vurderingen sammen med mine funn i betraktning, ser evne og vilje med grad av engasjement (i H3) ut til å være de faktorene som forklarer aller mest om hva som hemmet og fremmet iverksettingen av LiNK3

## Kapittel 7. Konklusjon

Studiens problemstilling inneholdt to spørsmål:

1. For det første spurte jeg: *Hvordan kan IKT- basert interkommunalt samarbeid bidra til å løse småkommuneproblemet?*

I siste del av kapittel 1 (1.6.1 og 1.7) forsøker jeg å vise hvordan man gjennom IKT-basert samarbeid kan bidra til å løse småkommuneproblemet gjennom å benytte seg av mulighetsrommet innen IKT. Denne oppgaven tar for seg dette mulighetsrommet i lys av LiNK3. For å skaffe meg oversikt over hva som faktisk er gjennomførbart, og hva som ikke er gjennomførbart i et slikt prosjekt stilte jeg to underliggende spørsmål:

1. *Hvor langt lyktes kommunene i numedalsregionen med prosjektet LiNK?*
2. *Hvilke faktorer var med på å fremme og eventuelt hvilke faktorer var med på å hemme realiseringen av prosjektet?*

Spørsmål 1 besvarte jeg gjennom den målorienterte evalueringen jeg foretok meg i kapittel 4. Helt forenklet, er tendensen at man i det store og det hele etablerte de tekniske løsningene, mens de store organisatoriske forandringene uteble. Etter mine vurderinger passet prosjektet til merkelappen ”partial failure”.

Spørsmål 2 har jeg besvart gjennom analysen i kapittel 5 og 6. Svaret på spørsmålet oppsummeres i 6.8. Kort sagt vil jeg vektlegge det interkommunale samarbeidet som gav organisasjonskapasitet, evne og vilje (e-modenhet), med engasjement i prosjektets indre krets, sammen med samarbeid mellom naturlige og initierte nettverk som viktige forklaringer på hva som fremmet iverksettingen. På den andre siden så vil jeg kort sagt vektlegge, lav e-modenhet blant den kommunale ledelse og ansatte, sammen med noe passive holdninger og mangel på tid som viktige forklaringsfaktorer på hva som hemmet iverksettingen av prosjektet. Mine funn viser at H3 om effektivitet og ressursomfang; særlig evne, vilje og grad av engasjement har en sentral stilling som forklaringsfaktor både på hva som hemmet og hva som fremmet iverksettingen.

2. For det andre forsøkte jeg å belyse det allmenne potensialet som finnes innen IKT for små kommuner. Derfor stilte jeg dette spørsmålet: *Kan IKT- basert interkommunalt samarbeid bidra til å løse ”småkommuneproblemet”?*

I studiens første kapittel forsøker jeg å vise at debatten rundt spørsmålet om den ideelle kommunestruktur ikke har noe fasitsvar og at motsetningene i argumentasjonen bunner i ulik forståelse for hva en kommune er eller bør være, og hvilke funksjoner som er viktigst. Videre presenteres viktige element i strukturdebatten, slik som avstandenes imperativ, småkommuneproblem, omfang og årsak til interkommunalt samarbeid. Særlig er avstandenes imperativ et nøkkelord innen IKT. På bakgrunn av nettverksteori, kan man påstå at IKT gjør avstand irrelevant. I sammenheng med kommunestrukturdebatten så handler dette om at man med hjelp av IKT kan skaffe små og/eller isolerte kommuner tilgang til kompetanse og samarbeid på tvers av kommunegrenser og derigjennom oppnå mange av de fordeler som store kommuner har, uten de sistes ulemper, og uten at avstand er en avgjørende begrensning (Baldersheim m.fl. 2003: 6). Videre i oppgaven presenteres det elektroniske mulighetsrommet og det jeg kaller for ”digital forvaltningssammenslutning”, som man ser for seg kan løse typiske småkommuneproblem. LiNK og LiNK3 plasseres også i dette rommet.

Småkommuneproblemet kan for det første beskrives som et skalaproblem – på grunn av lite befolkningsgrunnlag kan man ikke oppnå de stordriftsfordeler i tjenesteproduksjon og innkjøp som større kommuner kan. Innen IKT-baserte samarbeid på innkjøp av store kvanta vet man at til og med små kommuners besparelser kan beløpe seg til flere hundre tusen kroner (Baldersheim m.fl 2003: 188<sup>16</sup>). På grunn av etablering av intranett, ekstrasnett og kommunikasjonsløsninger for kommunikasjon og samhandling mellom det offentlige og brukere (målsetting 1, 2 og 3 i LiNK3), kan man se for seg at LiNK 3 kunne bidra til besparelser innen tjenesteproduksjon. Hvordan man tenker seg dette illustreres altså i 1.7. Denne muligheten ligger også forankret i målsetting 2 (etablering av ekstrasnett) sin intensjon

---

<sup>16</sup> LiNK er en av de IKT-baserte samarbeidene som blir studert i dette arbeidet.

(se <http://link.itum.com/default.asp?uid=290&CID=25>: 20.10.04). Det viste seg derimot at man ikke kom langt når det gjaldt utviklingen av Internettbasert samarbeid der erfaringsutvekslingen mellom kommunene skulle bli en effektiv metode for læring, problemløsning, saksbehandling og styring. Kommunene etablerte heller ingen virtuell samordning mellom ulike fag- og tjenesteområder under prosjektperioden. Det var heller ikke slik at fagfolk i løpet av prosjektperioden opplevde at de tilhørte større fagmiljøer på tvers av kommunegrensene. Dialogen ble bedre, men når man ser bort fra selve prosjektgruppen som jobbet mye sammen, så dro ikke kommunene nytte av hverandres fagkompetanse i særlig stor grad.

I lys av nedenfra-og-opp perspektivet og dets syn på at iverksettingen først tar slutt når problemet er løst, vil jeg føye til noe informasjon. Fra prosjektperiodens slutt og frem til i dag, har kommunene kommet lenger i å imøtekomme LiNK 3 sine intensjoner.

Alle respondentene forteller at det var under LiNK man la fundamentet for alle de endringene som ha skjedd og skjer nå i ettertid. Man har bl.a. kjøpt og etablert felles økonomi- og saksbehandlingssystem, etablert mer samarbeidsteknologi og et ekte eServicetorg (se <http://ost-numedal.itum.com/>: 20.10.04). I dag er det mulig for de tre kommunene å kjøre økonomi, lønn og personal for hverandre. I etterkant av LiNK har man også slått sammen (formelt, men ikke geografisk) økonomikontorene i Nore og Uvdal og Rollag. Jamfør sitatet på neste side har disse kontorene redusert bemanningen og har nå en felles økonomisjef. I tillegg kjører Nore og Uvdal og Rollag lønn for Flesberg.

Småkommunesyndromet kan for det andre beskrives som et kompetanseproblem – på grunn av perifer lokalisering har kommunen problemer med å skaffe eller holde på høykompetent arbeidskraft. De respondentene jeg snakket med fortalte de ikke merket den store forskjellen før og etter LiNK, men en hadde heller ikke skiftet ut bemanning ofte fordi kommunene preges av stabil arbeidskraft. Noen av respondentene forteller at mange av de ansatte nå er stolte både av hva man har fått til og av jobbene sine. Dette betyr at kommunene klarer å beholde kompetansen, men som sagt kom det ikke fram noe som viste at dette i særlig grad kom som en konsekvens av LiNK og det IKT-baserte samarbeidet. På den andre side kan man se for seg at man med en digital forvaltningssammenslutning for eksempel lettere kan skaffe seg tilgang til kompetanse

ved å ”outsource” de oppgaver man selv ikke har kompetanse på (jfr.1.7). Dette ble det ikke lagt til rette for i LiNK, men kommunene har i etterkant forsøkt en slik modell på Flesberg sin lønnskjøring. En av respondentene som har vært involvert i dette forteller:

*”Fra 1. januar 2004 så tok vi over hele lønnskjøringen for Flesberg kommune. De kjøpte samme økonomisystem som oss og begynte i produksjon på det 1. mai i fjor. De maktet ikke å ha lønn samtidig, men skal du få fullt utbytte av det systemet så bør du ha lønn. Vi hadde brukt mange hundre tusen på investering og opplæring i dette. Og siden jeg har tilgang til Flesberg, vi har jo alle tilgang til hverandre, så tilbydde vi oss å legge inn det som skulle inn og kjøre lønn for Flesberg - dette for en mye billigere penge enn det ellers ville ha kosta”.*

For det tredje kan småkommunesyndromet beskrives som et transaksjonskostnadsproblem – på grunn av spredt bosetning i kommunene er det store avstander som skaper ekstra kostnader i tjenesteproduksjonen. Med hensyn til kostnadseffektivitet er det altså befolkningsstruktur innad i kommunen, og ikke størrelsen på kommunen som spiller inn på kostnadseffektiviteten (Baldersheim m.fl. 2003: 153). På grunn av etablering av intranett, ekstranett og elektroniske serviceløsninger (målsetting 1, 2 og 3 i LiNK3) i tillegg til Internettaktiviteten via LiNK 1 (målsetting 3), kan man se for seg at kommunene samarbeider med hverandre, og yter service til innbyggere spredt ut over et stort geografisk område, uten at avstand er av avgjørende betydning for kostnadsnivået. Som vist over førte den nye teknologien i LiNK 3 bare til små endringer i kommuneorganisasjonene, slik at man heller ikke her fikk testet ut potensialet som muligens ligger der. Om man på nytt flytter fokus over til 2004, ser man at dette potensialet nå blir testet ut på tvers av økonomikontorene i Numedal. Sitatet ovenfor viser at de nå i større grad har frigjort seg fra geografiske begrensinger. Kommunene har som sagt også etablert et felles eServicetorg som betjener innbyggere i hele dalen. Nedenfor forteller to av respondentene om Messenger (MSN) fra Microsoft som også oppleves å begrense problemet med lange avstander:

*”Det vi har vært igjennom har lagt føringer for det å jobbe sammen. Vi har ingen hemninger på det å samarbeide. Vi har blitt veldig trygge på hverandre i forhold til det å jobbe sammen, og kanskje vendt oss til teknologien... Nå bruker vi også en MSN - en slik liten Microsoftsak, en chattekanal. Når jeg er på arbeid i Nore og Uvdal så ser jeg om de i Rollag er på kontoret. Det blir en veldig uformell kontakt... ”hei, har du tid litt nå” ... ikke sant... så chatter man litt fremfor å sende e-post når man skal prate sammen. Man føler seg nærmere hverandre”.*

*”Nå treffer man den man skal ha tak i på ”chatten” med en gang, og den kontakten går på tvers av kommunene. Det blir nesten som å ha noen på naborommet. Kurset ”Samarbeid med samarbeidsteknologi” (NTNU) har hatt mye å si for utviklingen videre. Vi har sett etterpå at den ønsker vi at alle saksbehandlerne skal ha på maskinene sine, og også å tilby ut til befolkningen slik at de kan bruke det vinduet inn til oss”.*

Som man ser fortsatte utviklingen i Numedal også etter prosjektperiodens slutt, og en studie med fokus på aktiviteter etter LiNK ville kanskje kommet frem til andre slutninger med hensyn til en løsning på typiske småkommuneproblem enn det som er resultatet i denne studien.

•

Alt i alt kom ikke kommunene dit en ønsket i henholdt til planer, visjoner og mål. Med det kan en konkludere at kommunene fortsatt sto ganske solid forankret i kulepennens tidsalder etter at LiNK 3 sin prosjektperiode var over. Man tok ikke steget fult ut i den digitale verden. Det er likevel visse indikasjoner i retning av at IKT kan bidra til å løse småkommuneproblemet, men vegen frem er nok tyngre enn kommunene i utgangspunktet tenkte seg.

## Appendiks 1

Mer detaljert oversikt over realisering av hovedaktivitetene (HA) knyttet til hver målsetting i LiNK 3. Delmål er operasjonaliserte hovedmål (1,2,3 og 4). Hovedaktivitetene er igjen operasjonalisert ut fra delmålene.

### **A. Målsetting 1: Etablere intranett i hver av kommunene:**

#### Hovedaktivitet (HA)1.1: Etablere prosjektgruppe og forberede for gjennomføring

Det ble gjennomført orienteringsmøte for administrativ og politisk ledelse i kommunene ved oppstart. Det ble etablert en prosjektgruppe, og hentet inn teknisk samarbeidspartner fra EDB Intech, fordi de lokale prosjektlederne ikke hadde den tekniske kompetansen det var behov for. Det ble gjort avtale med Tinius Ressurs om dataopplæring av de ansatte i kommunene. Videre ble det arrangert formelt oppstartsmøte der man samlet alle sentrale aktører. Første prosjektgruppemøte ble avholdt 28. januar 2000 (siste møte ble avholdt 8. oktober 2001). Etter prosjektstart så man fort at LiNK 1 og LiNK 3 var gjensidig avhengige av hverandre, slik at disse samarbeidet tett gjennom hele prosjektperioden. LiNK 1 organiserte seg på samme måte som LiNK 3, og prosjektene holdt samtlige av sine prosjektgruppemøter samlet. Det ble brukt mye tid på å heve prosjektgruppens kompetanse gjennom kurs og befarig (<http://link.itum.com/default.asp?uid=276&CID=25>: 06.09.03). Bortsett fra at LiNK 1 og LiNK 3 valgte å samarbeide tett om gjennomføring, ble HA 1.1 gjennomført i henhold til planene.

#### HA 1.2: Kartlegge status på teknisk plattform.

Innleid teknisk ressursperson utarbeidet og kartla kommunenes tekniske plattform (<http://link.itum.com/docarchive/download.asp?fid=223&aid=11>: 09.06.04). Det ble konkludert med at numedalskommunene bruker produkter fra Microsoft, mens Kongsberg kommune bruker produkter fra Lotus/IBM (<http://link.itum.com/default.asp?uid=277&CID=25>: 09.09.03). HA 1.2 ble gjennomført i henhold til planene.

#### HA 1.3: Ny teknisk Inter-/intranettplattform.

Kommunene klarte ikke å enes om felles teknisk plattform. Det førte til at en måtte definere de videre spillereglene for samarbeidet mellom kommunene; både i forhold til aktiviteter, ansvar og økonomi. Det ble derfor utarbeidet en [konsekvensanalyse](#) som tok for seg konsekvenser av at kommunene valgte ulike tekniske plattformer og hvordan partene skulle forholde seg til dette videre. Det var selvsagt vanskelig å si hvilke konsekvenser dette ville få i fremtiden, men i rapporten brukes det lite plass på å vurdere framtidige informasjons- og kommunikasjonsmuligheter mellom kommunene, som for eksempel de som vises i 1.7.4. I LiNK 3 sin prosjektplan var det tatt høyde for uoverensstemmelser, og lagt føringer for at flertallet da skulle avgjøre hvilke plattform man skulle benytte. De tre



numedalskommunene vedtok å benytte Microsoft sine produkter. Det ble videre utarbeidet en kravspesifikasjon eller en [overordnet systembeskrivelse](#) basert på Microsoft. Inter- og intranettserveren ble plassert utenfor kommunene, i ITworks sitt driftsmiljø. Løsningene ble plassert hos teknisk samarbeidspartner i Kongsberg (først ITworks, deretter Itum). Det ble laget en [kommunikasjonsnett-skisse](#) som konkluderte med ønsket om å etablere intranettet til den enkelte kommune ute på Internett, på utsiden av brannmuren. Parallelt med dette bestemte kommunene at alt som skulle legges ut på intranettene skulle kunne defineres som offentlig informasjon og tåle innsyn. I sin vurdering av sikkerheten hadde Datatilsynet bare [generelle kommentarer](#). Det ble presisert at rådmennene hadde en viktig oppgave med videre sikkerhetshensyn. Kongsberg valgte på sin side egne løsninger. Valg av ulike løsninger i prosjektet førte til at man på nytt måtte definere det videre samarbeidet mellom Numedal og Kongsberg. HA. 1.3 ble gjennomført i henhold til planen bortsett fra at kommunene ikke klarte å enes om felles plattform (<http://link.itum.com/default.asp?uid=279&CID=25>; 09.09.03). Resultatet ble derfor to ulike elektroniske løsninger, og dermed ikke et ønskelig resultat for prosjektet sin del.

#### HA 1.4: Kommunikasjon

Det ble inngått avtale med Telenor om leie av kommunikasjonslinjer. Det ble også etablert kommunikasjonsnett (<http://link.itum.com/default.asp?uid=278&CID=25>; 09.09.03). HA 1.4 ble gjennomført i henhold til planene, men det lyktes ikke kommunene å tilknytte seg bredbåndsnett. Ved utstrakt elektronisk kommunikasjon og samhandling trengs det større båndbreddekapasitet enn det man klarte å etablere. Kongsberg valgte i tillegg egen løsning med Telenor.

#### HA 1.5: Etablere og organisere driftsfunksjonen

Først ble det hentet inn informasjon om andre kommuner og deres løsninger. Man organiserte og utarbeidet dokumentasjon på redaktørfunksjonen, innholdsleverandørfunksjonen på brukerstøttefunksjonen<sup>17</sup> (<http://link.itum.com/docarchive/download.asp?fid=228&aid=11>; 02.09.04). Man fikk etablert redaktørfunksjonen for intranettsidene. Hver kommune plukket ut innholdsleverandører – en fra hver etat, fagavdeling etc. Det ble utarbeidet forslag til rutiner og retningslinjer for publisering av informasjon. Her knyttet man kontakt med Overland Media og arrangerte miniseminar med nettredaktøren i Nettavisen som ga klart uttrykk for at publisering av informasjon på Internett er minst like strengt som i andre medier, og presenterte pressens ”Vær varsom plakat”. Det ble videre valgt å gi ansatte full tilgang på Internett og utarbeidet et [brev](#) til de ansatte om etiske retningslinjer angående bruk. Det ble også etablert [retningslinjer](#) for mail. Den planlagte idébanken ble først etablert etter at første versjon av intranettet kom på lufta (<http://link.itum.com/>

---

<sup>17</sup>Redaktørfunksjonen fylles av en person med ansvar for innholdet på intranettsidene.

Innholdsleverandør: En funksjon som skal produsere innhold til intranettsidene, f. eks. nyheter, informasjon fra sin avdeling etc.

Brukerstøttefunksjonen: Funksjoner som assisterer brukere av et datasystem.

[default.asp?uid=280&CID=25](http://link.itum.com/default.asp?uid=280&CID=25): 09.09.03). Bortsett fra dette, ble HA 1.5 gjennomført i henhold til planene.

#### HA 1.6: Kartlegge målgrupper/innhold og faser

Prosjektgruppa tok utgangspunkt i materiale fra KS om kommunale informasjonstjenere (<http://link.itum.com/docarchive/download.asp?fid=233&aid=11>: 02.09.04). Her snakket man om tre ulike informasjonstyper; nyhetsinformasjon, statisk (av varig karakter) og periodisk informasjon. Det ble utarbeidet [en oversikt](#) over aktuell informasjon som skulle publiseres på intranettet. Her ble det samarbeidet tett med Teledemokrati som jobbet med Internettsidene. Det ble bestemt å publisere informasjon i 3 faser. Fase 1 skulle inneholde ansattoversikt, aktivitetskalender, muligheter for bestilling av møtelokaler, interne skjema og blanketter, reglementer, rundskriv, forskrifter etc., postlister, prislister, nyheter sentralt og fra det enkelte tjenesteområde. Det ble videre utarbeidet en oversikt over webkomponenter som kunne være aktuelle å implementere. Ellers ble det bestemt at alle ansatte, politisk- og administrativ ledelse, saksbehandlere og merkantilt personell, skulle få tilgang til sidene (<http://link.itum.com/default.asp?uid=281&CID=25> :09.09.03). HA 1.6 ble utført i henhold til planene.

#### HA 1.7: Utarbeide og implementere informasjonsstruktur

Prosjektet benyttet seg av designkompetansen hos den tekniske samarbeidspartneren, og man valgte et felles design som kun skiller på farge, kommunevåpen, og kommunenavn. Kongsberg valgte lik design som numedalskommunene. Av hensyn til brukervennlighet ble det etablert felles informasjonsstruktur på tvers av kommunene, selv om disse var forskjellig organisert. Det ble videre utarbeidet utkast til dokumentstruktur som dannet grunnlag for dokumentarkivene (<http://link.itum.com/default.asp?uid=282&CID=25> : 09.09.03). HA 1.7 ble gjennomført i henhold til planene.

#### HA 1.8-1.10: Implementere innhold og funksjonalitet, fase 1,2 og 3

De ansatte i numedalskommunene fikk tilgang til Internett og e-post sommeren 2000. Deretter ble arbeidet med å etablere intranettsidene påbegynt. I første omgang ble verktøyet for publisering av nyheter, artikler og dokumenter implementert, slik at innholdsleverandørene i kommunene kunne påbegynne arbeidet med å legge ut informasjon. Deretter ble informasjonsstrukturen implementert. 1. versjon av intranettet ble gjort tilgjengelig for de ansatte i en betaversjon i midten av oktober måned. Eksempel på innhold på intranettet - fase 1 og 2 er ansatt – oversikter, ”hvem svarer på hva?”, aktivitetskalender, mulighet for bestilling av møtelokaler etc., interne skjemaer og blanketter, prislister, reglementer, rundskriv, forskrifter etc., dokument- og nyhetsarkiv, postlister, møteinnkallinger/møteprotokoller - politiske møter, pågående prosjekter og planer, økonomi og styringsdata, interne møter/referater, nyheter fra sentralt og fra det enkelte tjenesteområde, ledige stillinger etc. Fase 3 ble ikke iverksatt fordi man manglet tilgjengelige budsjettmidler i prosjektet til å

realisere noen av disse løsningene. Fase 3 ble derfor benyttet til å forbedre omfang og kvaliteten på den informasjon og funksjonalitet som var implementert i fase 1 og 2 (<http://link.itum.com/default.asp?uid=283&CID=25>: 09.09.03). HA 1.8-1.10 ble bare delvis gjennomført som planlagt siden fase 3 ikke ble iverksatt.

#### HA 1.11 – 1.14 Opplæring av interne brukere i kommunene

Opplæringen omfattet en opplæringsplan (<http://link.itum.com/docarchive/download.asp?fid=243&aid=11>: 02.09.04), opplæring av teknisk personell og opplæring av innholdsleverandører og øvrige ansatte/brukere. Opplæringsplanen ble laget med kartlegging av type kompetanse man hadde behov for, metode for opplæring og kartlegging av deltakere. Anbud ble innhentet. Siden numedalskommunene valgte å etablere sin intra- og Internettløsning på en fellesserver hos ekstern samarbeidspartner, var det ikke behov for opplæring av teknisk personell. Innholdsleverandørene fikk en større opplæringspakke enn de vanlige brukerne (<http://link.itum.com/default.asp?uid=284&CID=25>: 09.09.03). HA 1.11-1.14 ble gjennomført som planlagt.

### **B. Målsetting 2: Etablering av ekstranett:**

#### Ha 2.1: Etablere og organisere driftsfunksjonen

Det ble utarbeidet rutiner og retningslinjer for driftsfunksjonen. Driftsfunksjonen ble etablert sammen med LiNK 1. Web-redaktørene etablerte et samarbeid om nettsidene på tvers av kommunegrensene. Her ble det etablert faste møter og rutiner for videre drift av sidene. Det ble utviklet et mandat for webredaktørgruppa som i hovedtrekk gikk ut på å sikre: Helhetlig informasjonsstruktur og innhold på Internett og Intranett på tvers av kommunene, sørge for å iverksette/implementere de strategiene og valg som gjøres i prosjektgruppene, sikre god forankring i kommunens toppledelse mht til nødvendige prioriteringer/beslutninger, etablere nettverk mellom innholdsleverandører på tvers av kommunene der hvor dette er hensiktsmessig, ta med "gode ideer"/forslag til løsninger, problemstillinger etc. (hvor dette har felles interesse) fra lokal innholdsleverandørgruppe inn i webredaktørgruppa for diskusjoner og konklusjoner, oppdatere/informere lokal innholdsleverandørgruppe om beslutninger som fattes i webredaktørgruppa, eks. prioriteringer, nyheter, kjøreregler, sørge for tilfredsstillende kompetanse hos innholdsleverandørene i kommunene, herunder kompetanse i forhold til teknologisk løsning og kompetanse i forhold til "metode"/fag, koordinere henvendelser som måtte komme fra eksterne leverandører og som har konsekvenser for intranettet/Internettet (<http://link.itum.com/default.asp?uid=291&CID=25>: 09.09.03). HA 2.1 ble etablert og gjennomført i henhold til planene.

### HA 2.2: Implementere ekstranett

Intranettet til numedalskommunene ble etablert på en felles server hos en ekstern leverandør på Kongsberg. Via et leid fastlinjesamband mellom kommunene og serveren på Kongsberg, ble kommunene knyttet sammen i ett nettverk. Kommunenes intranett ble kun skilt fra hverandre via pålogging med brukernavn og passord. Siden kommunene på forhånd hadde valgt lik design og lik informasjonsstruktur hadde de lagt grunnlag for at brukerne skulle kunne pendle mellom de ulike intranettene og lett finne den informasjonen de var ute etter. Siden enkelte av de webkomponentene som var implementert på intranettene til numedalskommunene, er tuftet på en felles database så gjorde man integreringen mellom kommunene enda mer fleksibel. I stedet for logge seg på nabokommunenes intranett for å finne ønsket informasjon, f.eks. når neste ledermøte holdes, kan en søke opp denne informasjonen direkte fra egne sider. Kongsberg kommune valgte å etablere sitt intranett på egen Lotus-server. Denne serveren står i tillegg plassert i egen kommune. Siden intranettløsningen er tuftet på en annen teknologisk plattform enn numedalskommunene sin intranettløsning, hadde man ikke ressurser til å integrere Kongsberg kommune sitt intranett i ekstranettet. Bl.a. har det ikke vært mulig å etablere løsninger med felles database i bunnen

(<http://link.itum.com/default.asp?uid=292&CID=25>:09.09.03). HA 2.2 om ekstranett, ble implementert i henhold til planene, men det lyktes ikke å integrere Kongsberg

## **C. Målsetting 3: Etablere løsninger for kommunikasjon og samhandling**

### HA 3.1: Implementere kommunikasjonsløsninger

Først kartla man tilgjengelige kommunikasjonsløsninger på markedet. Prosjektet hadde på denne tiden gått over til minimumsbudsjett, så når løsninger skulle bestemmes ble det derfor en prioritering mellom behov og økonomi. En valgte å prioritere innsynsløsninger i de politiske utvalgene. Det ble etablert løsninger for innsyn i bl.a. aktivitetskalendere med møteoversikter, [møteinnkallinger](#) til politiske møter, møteprotokoller, [postjournaler](#) etc. I tillegg ble det etablert en ”[Kontakt oss](#)” - funksjon som gjør det enkelt for publikum å komme i kontakt med ansatte og folkevalgte slik som for eksempel saksbehandlere eller politiske utvalgsledere knyttet til spesielle saker. Det ble også implementert en forslagskasse på nettsidene. Som en forsøksordning ble det videre lagt tilrette for videokommunikasjon mellom ordførerne i numedalskommunene. Det ble installert et webkamera på PC-ene slik at de fikk mulighet til å kommunisere med hverandre også via videobilde (<http://link.itum.com/default.asp?uid=296&CID=25> :09.09.03). HA 3.1 ble bare delvis implementert som planlagt. Grunnet overgang til minimumsbudsjett måtte man velge færre løsninger enn det man først ønsket.

### HA 3.2: Implementere løsninger for elektroniske tjenester

I samarbeid med prosjektområde 1 Teledemokrati, her ble det også her gjort en prioritering av hvilke tjenester som skulle implementeres. Grunnet overgang til minimumsbudsjett valgte de tjenester både ut i fra prioritert behov og tilgjengelig budsjetttramme. Kommunene inngikk avtale med Sem og Stenersen om å implementere elektroniske blanketter fra deres blanketthotell<sup>18</sup>. De valgte i første omgang å plukke ut ett sett med blanketter for Internettbruk, altså blanketter som er av interesse for innbyggerne og næringslivet. Videre valgte de å plukke ut ett sett med blanketter for bruk på intranettet. Dette var blanketter til bruk for de ansatte. Numedalskommunene valgte [felles blanketter](#) for Internett og intranett. Kongsberg kommune valgte [andre blanketter](#). Siden teknisk løsning for bruk av digitale signaturer ikke var implementert, valgte de å legge til rette for at brukeren fyller ut skjema på skjerm, skrive ut skjema på egen printer og deretter sende det til kommunen på vanlig måte (<http://link.itum.com/default.asp?uid=297&CID=25>; 09.09.03) – tilsvarende trinn 2 i tjenestetrappa for elektronisk forvaltning og trinn to i tjenestetrappa for selvbetjente løsninger (jfr.1.7). HA 3.2 Ble bare delvis realisert grunnet overgang til minimumsbudsjett. Man måtte velge færre og mindre avanserte løsninger enn det som først var planlagt. Kongsberg valgte andre blanketter.

### HA 3.3: Opplæring av brukerstøtte

De løsningene som ble implementert var såpass lite avanserte at det ikke var nødvendig med omfattende opplæring. Det ble gjennomført enkle samlinger i kommunene der løsningene ble gjennomgått. Målgruppen her var webredaktører og innholdsleverandører (<http://link.itum.com/default.asp?uid=298&CID=25>; 09.09.03). HA 3.3 ble gjennomført, men grunnet valg av mindre avanserte løsninger enn først planlagt, hadde man ikke behov for videre inngående opplæring.

### HA 3.4: Etablere og organisere driftsfunksjonen

Prosjektleder skriver at ut fra tidligere erfaringer visste man at behovet for organisatoriske tilpasninger var større enn behovet for opplæring i bruk av den tekniske løsningen. I tilknytning til publisering av møteinnkallinger, møteprotokoller og postjournaler ble det fokusert på at de som alt hadde dette som arbeidsoppgaver, skulle fortsette med samme arbeidsoppgaver men at nå skulle det utføres på en annen måte - en alternativ utføring av samme arbeidsoppgaver som tidligere. Eksempelvis skulle man nå ved å legge informasjon ut på nettet, reduserte arbeidet med den tradisjonelle kopieringen og utsendelsen. Kommunene sluttet å distribuere politiske møteinnkallinger/møteprotokoller internt i egen organisasjon. Videre ble det ikke lenger sendt postjournaler til lokalaviser etc. Dette gjorde det

---

<sup>18</sup> Blanketthotellet fungerer slik at kommunen selv ikke trenger å implementere blankettene på egen server. En abonnerer på et sett blanketter på leverandørens blankettserver. Disse blankettene fremstår bl.a. med [kommunenavn og kommunevåpen](#) og for brukeren så oppleves det som om blankettene hentes fra kommunes nettsider, men i realiteten blir brukeren linket videre til [kommunens blanketter](#) på blanketthotellet til leverandøren. På denne måten sparer kommunen arbeid relatert til vedlikehold og oppdateringer (<http://link.itum.com/default.asp?uid=297&CID=25>; 09.09.03).

enklere å få lagt den nye arbeidsoppgaven til de ansatte som allerede hadde ansvaret for dette. Det ble i tillegg fokusert på viktigheten av at denne type informasjon til en hver tid må være oppdatert. Når det gjaldt forslagskasse, ble den tekniske løsningen tilrettelagt slik at kommunen selv kunne bestemme hvem som skulle være mottaker av e-post som kom inn til kommunen via forslagskassen. På denne måten sikret man at mottaker av forslagene til enhver tid var tilgjengelig. Siden det i denne fasen ikke ble lagt til rette for at de elektroniske blankettene kunne sendes kommunen elektronisk via e-post, så var det også enklere å ta i bruk denne løsningen. Alle blankettene fortsatte å komme pr. post og ble derfor journalført og behandlet på tradisjonelt vis. I tillegg lå det ute forklaringer til bruk av de ulike blankettene. Rutiner for innkommende e-post ble også etablert

(<http://link.itum.com/default.asp?uid=299&CID=25>: 09.09.03). HA 3.4 ble gjennomført i henhold til planene, men grunnet mindre avansert selvbetjeningsforvaltning enn først planlagt, ble behovet for opplæring mindre. Dessuten hadde man nå erfart at behovet for opplæring i hvordan man rutinemessig løser organisasjonsendringer som teknologien forårsaker var større enn opplæring i bruk av de elektroniske løsningene.

#### **D. Målsetting 4: Kunnskapsoverføring**

##### HA 4.1 Etablere rutiner for prosjektet

Det ble utarbeidet en prosjektadministrativ håndbok. Prosjektadministrativ håndbok skulle gi en oversikt over alle prosjektadministrative forhold og var programmets overordnede kvalitetsplan. Alle i programorganisasjonen hadde tilgang til det aktuelle området på prosjektweben hvor prosjektadministrativ håndbok ble presentert. I håndboken ble det bl.a. lagt føringer for rapporteringer, herunder maler for statusrapporter, referatmaler, presentasjonsmaler etc. Rutinene i administrativ håndbok ble lagt til grunn for rapporteringen i prosjektet, både fra lokale prosjektledere, prosjektleder og programkoordinator. I prosjektgruppa ble det gjennomført prosjektgruppemøte hver 14. dag. I tillegg ble det utarbeidet månedlige statusrapporter fra den enkelte lokale prosjektleder til prosjektleder. Statusrapportene inneholdt i all hovedsak status på felles prosjektaktiviteter i egen kommune. I tillegg ble alle påløpte timer (egeninnsats) rapportert. På denne måten sikret prosjektleder seg nødvendig dokumentasjon fra gjennomføringen i kommunene, noe som igjen dannet grunnlag for vidererapportering til programkoordinator, samt nødvendig dokumentering av erfaringer (<http://link.itum.com/default.asp?uid=303&CID=25> :09.09.03). HA 4.1 ble gjennomført i henhold til planene.

##### HA 4.2: Sluttrapport og informasjon

Det ble utarbeidet en felles presentasjonsmal og layout for alle prosjektområdene i LiNK-programmet. Denne malen dannet grunnlaget for alle presentasjoner og dokumentasjoner som ble utarbeidet. LiNK 3 gjennomførte en rekke presentasjoner sammen med LiNK 1 for ulike målgrupper, både for egne politikere og administrativ ledelse, KS Buskerud, Buskerud Fylkeskommune, andre interesserte

kommuner og på en rekke konferanser på nasjonalt nivå

(<http://link.itum.com/default.asp?uid=304&CID=25>: 09.09.03). Det ble utarbeidet og lagt ut dokumentasjon på nettsidene: <http://link.itum.com>. HA 4.2 ble gjennomført i henhold til planene.

## Appendiks 2

Grovskåren oversikt over aktivitetene i arbeidet med å iverksette LiNK 1 "Teledemokrati". Målsetting 3 var spesielt tett knyttet opp mot LiNK 3 "Interkommunal samhandling".

### A. Målsetting 1: IKT-verktøy for lokaldemokratiet

Kort sagt gikk iverksetting av målsetting 1 ut på å utvikle IKT-verktøy for innsyn, kommunikasjon, engasjement og deltakelse i lokaldemokratiet for lokalbefolkning, næringsliv, politikere og administrasjon i kommunene. Man gjennomførte lik oppstartsprosedyre som LiNK 3 og samorganiserte seg med disse. Man kartla og valgte tekniske løsninger, tilpasset, testet og evaluerte løsningene for brukernes innsyn i lokal offentlig forvaltning. Det ble etablert en informasjonskiosk i hver av numedalskommunene.

### B. Målsetting 2: Kompetanseutvikling blant prioriterte målgrupper

Kort sagt gikk målsetting 2 ut på å heve kompetansen med IKT-opplæring hos utvalgte grupper, slik som bevegelseshemmede, seniorer (55 år +), flerkulturelle og ungdom, for innsyn og påvirkning overfor offentlig forvaltning og lokaldemokratiet gjennom IKT. Det var også ønskelig å skape sosiale nettverk og nye møteplasser for disse gruppene.

### C Målsetting 3: Teledemokrati i lokalsamfunnet

*Bygge arenaer og nærhet mellom offentlig forvaltning og lokalsamfunnet, for ved innbyggere og næringsliv. De elektroniske løsningene skal bidra til engasjement og deltakelse generelt, men også tiltrekke seg de grupper som normalt ikke deltar i lokaldemokratiet.*

*Prosjektet skal bidra til å utvikle elevdemokratiet og gi erfaringer i teledemokratiske løsninger på videregående skoler. Innen utløpet av fase 1, 15.3.2001, skal innbyggerne og næringslivet ha permanent mulighet for innsyn i alle deler av den lokale, offentlige forvaltning via kommunens hjemmeside. Dette innebærer statisk informasjon, periodisk informasjon og nyheter fra både politisk og administrativt nivå. Kommunene skal ha felles informasjonsstruktur og rutiner for oppdatering av informasjonen*

*Løsningene for elektronisk kommunikasjon mellom kommunen, innbyggerne og næringslivet skal etableres fortløpende som de er utviklet, tilpasset og forholdene er tilrettelagt i den enkelte kommune.*



*Innen 30.11.2001 skal samtlige kommuner ha benyttet elektronisk løsning for offentlig debatt, spørsmål/svar, meningsmåling, avstemning, brukerundersøkelse, forslagskasse og samarbeidsweber.*

*Delprosjektet skal bidra til å etablere tilsvarende løsninger for elevdemokratiet ved en videregående skole i både Numedal og Kongsberg (<http://link.itum.com/default.asp?uid=424&CID=23>: 04.06.04).*

### **Iverksetting av hovedaktiviteter knyttet til mål 3:**

Først etablerte man permanente løsninger for innsyn i alle deler av den lokale offentlige forvaltning via kommunens hjemmeside. Deretter etablerte man ulike løsninger for elektronisk kommunikasjon mellom kommunen og lokalsamfunnet. For å få til dette informerte de om delprosjektet til politisk ledelse, topp- og mellomledelse i administrasjon, samt til innbyggere og næringsliv i lokalsamfunnet. De organiserte innholdsleverandørfunksjonen blant de politiske partiene i kommunene. De samarbeidet med LiNK 3 om utarbeidelse av felles informasjonsstruktur for de kommunale hjemmesidene i hele regionen. De etablerte løsninger for innsyn, tilgang til oppdatert statistisk informasjon, periodisk informasjon og nyheter på kommunenes hjemmesider. De etablerte felles kommunikasjonsstruktur for de kommunale hjemmesidene i regionen der det etablerte løsninger for innsyn, kommunikasjon og deltakelse. De bisto Kongsberg videregående skole og Numedal videregående skole med etablering av IKT-løsninger i elevdemokratiet ved skolen.

### **D. Målsetting 4 – Kunnskapsoverføring**

Denne målsettingen har samme innhold som målsetting 4 i LiNK 3. Den ble også gjennomført med utbredt grad av samarbeid både med LiNK 3 og de resterende programmene i LiNK.

(<http://link.itum.com/default.asp?uid=391&CID=23>: 10.06.04)

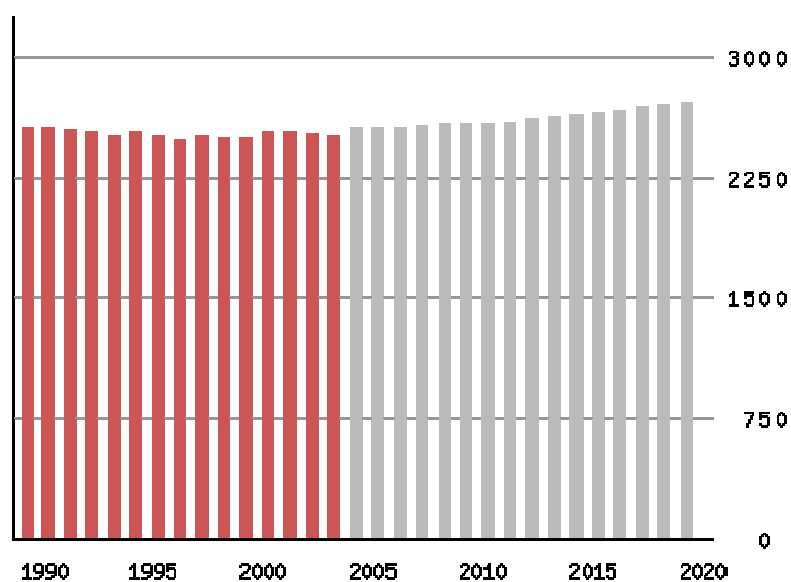


## Appendiks 3

### Tall om Flesberg kommune:

Innbyggere 1.1.2004: 2 512

Folkemengde 1990-2004 og framskrevet 2005-2020<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Framskrivning basert på alternativ MMMM (middels vekst)

### Bosetting 2002

	Kommunen	Fylket	Landet
Befolkning per km <sup>2</sup>	4,5	16,2	14,1
Andel bosatt i tettbygde strøk. Prosent	25	77	76

### Kommuneøkonomi 2002

	Kommunen	Fylket	Landet
Frie inntekter per innb. Kroner	29 090	23 306	24 771

Brutto utgifter fordelt på sektor. Prosent			
Administrasjon	12,8	8,7	9,4
Barnehage	8,8	6,8	7,2
Grunnskole	26,2	23,8	23,4
Pleie og omsorg	23,9	27,4	26,3
Kommunehelse	3,5	4,4	4,1
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene	2,6	-0,5	9,7
Netto lånegjeld per innb. Kroner	52 059	34 932	43 422
Statlige rammeoverføringer som andel av brutto driftsinntekter. Prosent	25,1	18,3	21,5
Salgs- og leieinntekter i kommunen i prosent av driftsinntektene	13,1	15,6	15,6

## Arbeid/inntekt

	Kommunen	Fylket	Landet
Sysselsatte 16-74 år (med bosted i kommunen). 4. kvartal 2002. Prosent av befolkningen	73	71	70
Menn	77	75	74
Kvinner	69	68	67
Registrerte arbeidsledige 16-74 år som andel av arbeidsstyrken. 2002. Prosent	3,1	2,6	3,2
Menn	2,8	2,7	3,4
Kvinner	3,6	2,5	3,0
Netto innpendling til Flesberg. 2001	-545	--	--
Andel uførepensjonister 16-66 år. 2002. Prosent	9,1	9,0	9,5
Bruttoinntekt per innb. 17 år og over. 2001	250 000	247 800	243 900
Menn	326 800	312 800	304 400
Kvinner	169 300	185 700	185 600
Sysselsatte fordelt på næring 2002. Prosent			
Primær	5,8	5,0	9,0
Sekundær	31,7	25,4	24,1
Tertiær	62,5	69,6	66,3
Sysselsatte fordelt på sektor. 2002. Prosent			
Offentlig forvaltning	30,1	28,7	32,0
Privat sektor og offentlige foretak	69,9	71,3	67,3

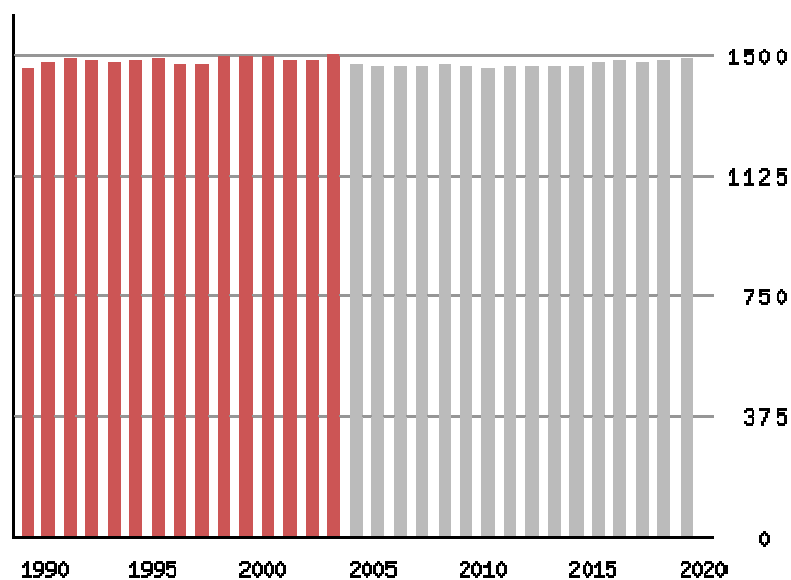
## Boforhold 2001

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel bosatte i blokk/bygård. Prosent	0,4	6,1	12,8
Andel bosatte i bolig bygd etter 1961. Prosent	69,2	65,6	66,9
Andel husholdninger som disponerer bil. Prosent	83,0	75,0	70,3

## Tall om Rollag kommune:

Innbyggere 1.1.2004: 1 495

Folkemengde 1990-2004 og framskrevet 2005-2020<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Framskrivning basert på alternativ MMMM (middels vekst)

## Bosetting 2002

	Kommunen	Fylket	Landet
Befolkning per km <sup>2</sup>	3,3	16,2	14,1
Andel bosatt i tettbygde strøk. Prosent	21	77	76

## Kommuneøkonomi 2002

	Kommunen	Fylket	Landet
Frie inntekter per innb. Kroner	35 376	23 306	24 771
Brutto utgifter fordelt på sektor. Prosent			
Administrasjon	12,4	8,7	9,4
Barnehage	6,6	6,8	7,2
Grunnskole	19,4	23,8	23,4
Pleie og omsorg	23,6	27,4	26,3
Kommunehelse	3,0	4,4	4,1
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene	1,1	-0,5	9,7
Netto lånegjeld per innb. Kroner	52 945	34 932	43 422
Statlige rammeoverføringer som andel av brutto driftsinntekter. Prosent	36,8	18,3	21,5
Salgs- og leieinntekter i kommunen i prosent av driftsinntektene	15,3	15,6	15,6

## Arbeid/inntekt

	Kommunen	Fylket	Landet
Sysselsatte 16-74 år (med bosted i kommunen). 4. kvartal 2002. Prosent av befolkningen	75	71	70
Menn	76	75	74
Kvinner	73	68	67
Registrerte arbeidsledige 16-74 år som andel av arbeidsstyrken. 2002. Prosent	3,4	2,6	3,2
Menn	3,2	2,7	3,4
Kvinner	3,5	2,5	3,0
Netto innpendling til Rollag. 2001	-95	--	--
Andel uførepensjonister 16-66 år. 2002. Prosent	9,0	9,0	9,5
Bruttoinntekt per innb. 17 år og over. 2001	214 400	247 800	243 900
Menn	253 300	312 800	304 400
Kvinner	175 300	185 700	185 600
Sysselsatte fordelt på næring 2002. Prosent			
Primær	7,9	5,0	9,0
Sekundær	29,4	25,4	24,1
Tertiær	62,7	69,6	66,3
Sysselsatte fordelt på sektor. 2002. Prosent			

Offentlig forvaltning	36,9	28,7	32,0
Privat sektor og offentlige foretak	63,1	71,3	67,3

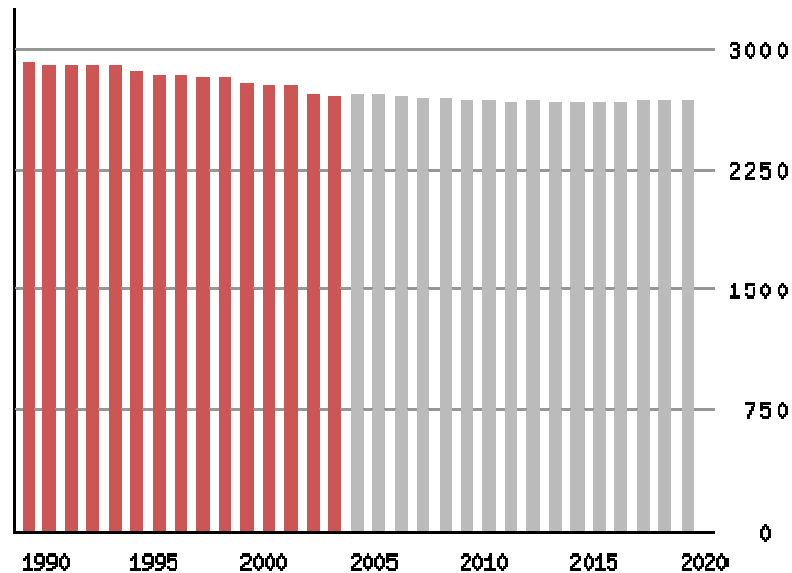
## Boforhold 2001

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel bosatte i blokk/bygård. Prosent	0,6	6,1	12,8
Andel bosatte i bolig bygd etter 1961. Prosent	61,7	65,6	66,9
Andel husholdninger som disponerer bil. Prosent	76,9	75,0	70,3

## Tall om Nore og Uvdal kommune:

Innbyggere 1.1.2004: 2 695

Folkemengde 1990-2004 og framskrevet 2005-2020<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Framskrivning basert på alternativ MMMM (middels vekst)

## Befolkningsstruktur 2003. Prosent

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel barn og unge 0-17 år	22,9	22,8	23,7
Andel eldre 80 år og over	6,9	4,6	4,5
Andel personer med innvandrerbakgrunn, vestlig	1,1	2,3	2,2
Andel personer med innvandrerbakgrunn, ikke-vestlig	1,3	5,7	5,1

## Bosetting 2002

	Kommunen	Fylket	Landet
Befolkning per km <sup>2</sup>	1,1	16,2	14,1
Andel bosatt i tettbygde strøk. Prosent	18	77	76

## Kommuneøkonomi 2002

	Kommunen	Fylket	Landet
Frie inntekter per innb. Kroner	35 778	23 306	24 771
Brutto utgifter fordelt på sektor. Prosent			
Administrasjon	13,0	8,7	9,4
Barnehage	6,0	6,8	7,2
Grunnskole	16,6	23,8	23,4
Pleie og omsorg	24,9	27,4	26,3
Kommunehelse	4,3	4,4	4,1
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene	4,5	-0,5	9,7
Netto lånegjeld per innb. Kroner	1 583	34 932	43 422
Statlige rammeoverføringer som andel av brutto driftsinntekter. Prosent	23,4	18,3	21,5
Salgs- og leieinntekter i kommunen i prosent av driftsinntektene	10,3	15,6	15,6

## Arbeid/inntekt

	Kommunen	Fylket	Landet
Sysselsatte 16-74 år (med bosted i kommunen). 4. kvartal 2002. Prosent av befolkningen	72	71	70
Menn	76	75	74
Kvinner	68	68	67
Registrerte arbeidsledige 16-74 år som andel av arbeidsstyrken. 2002. Prosent	2,0	2,6	3,2
Menn	2,0	2,7	3,4
Kvinner	2,0	2,5	3,0
Netto innpendling til Nore og Uvdal. 2001	-206	--	--
Andel uførepensjonister 16-66 år. 2002. Prosent	10,0	9,0	9,5
Bruttoinntekt per innb. 17 år og over. 2001	198 800	247 800	243 900
Menn	236 600	312 800	304 400
Kvinner	161 000	185 700	185 600
Sysselsatte fordelt på næring 2002. Prosent			
Primær	9,9	5,0	9,0
Sekundær	29,4	25,4	24,1
Tertiær	60,7	69,6	66,3
Sysselsatte fordelt på sektor. 2002. Prosent			
Offentlig forvaltning	33,9	28,7	32,0
Privat sektor og offentlige foretak	66,1	71,3	67,3

## Boforhold 2001

	Kommunen	Fylket	Landet
Andel bosatte i blokk/bygård. Prosent	0,7	6,1	12,8
Andel bosatte i bolig bygd etter 1961. Prosent	64,2	65,6	66,9
Andel husholdninger som disponerer bil. Prosent	74,6	75,0	70,3

Statistisk sentralbyrå: <http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=06>: 09.10.04)

## Litteraturliste

- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Ødegård (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Oslo: Det samfunnsvitenskaplige fakultet, UIO. Forskningsrapport no. 1/2003.
- Baldersheim Harald og Morten Øgård (2003). "IKT på tvers av kommunegrensene. Redningen for småkommunene eller skritt mot sammenslåing?" 181-192 i Kommunenes Sentralforbund (red.): *Er sammenslutning av kommuner svaret på kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Brantdtzæg Bent Aslak og Karl Gunnar Sanda (2003). *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid*. Resultater fra en kartlegging høsten 2002. Rapport nr. 204.
- Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society*. Blackwell Publishers Ltd.
- De digitale kommuner (2004, januar 04) (online).- URL: <http://www.hedenstedkom.dk/files/Samarbejdets%20organisering.pdf>
- Dokumentasjon - Interkommunal samhandling (2004, september 9) (online).- URL: <http://link.itum.com/default.asp?UID=264&CID=25&area=Dokumentasjon>
- Dokumentasjon – Kunnskap og kompetanse (2004, september 10) (online).- URL: <http://link.itum.com/default.asp?UID=135&CID=24&area=Dokumentasjon>
- Dokumentasjon - LiNK generelt (2004, september 9) (online).- URL: <http://link.itum.com/default.asp?UID=457&CID=261&area=Dokumentasjon>
- Dokumentasjon – Teledemokrati (2004, september 9) (online).- URL: <http://link.itum.com/default.asp?uid=391&CID=23>
- Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Otta: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Frissen, Paul (1997). The Virtual State. "Postmodernisation, Informatisation and Public Administration", 209-238 i Loader, Brian D (red.): *The Governance of Cyberspace*. London: Routledge.
- Hansen, Tore (2003). "Kommunesammenslutningens politiske legitimitet", 15-28 i Kommunenes Sentralforbund (red.): *Er sammenslutning av kommuner svaret på kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Heeks, Richard og Subhash Bhatnagar (1999). "Understanding success and failure in information age reform". 49-75 i Heeks Richard (red.): *Reinventing government in the information age. International practice in IT-enabled public sector reform*. London: Routledge.



- Helleveik Ottar (1991). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Høye, Tor Audun (2002). *IKT og organisasjon – et kritisk blikk*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- IKT- Utviklingsprogram (1999). *Lokale informasjonsnettverk i Numedal/Kongsberg. Programbeskrivelse*. Kongsberg/Numedal (2004, august 26) (online).- URL: <http://link.itum.com/docarchive/download.asp?fid=389&aid=14>
- Innovasjon Norge (2000). *PLP prosjektlederprosess. Fra ide til resultat*. Brosjyre s.1-15.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Karlsen, Torbjørn (1998). *Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter. Vurderinger og mulige tiltak*. Statskonsult (1998: 6). (2004, oktober 10) (online).- URL: <http://www.statskonsult.no/publik/rapporter/1998/1998-06sam 06sam.htm>
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1997). *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Otta: Tano
- Kommunenes Sentralforbund (2003) *Aktuelle utviklings- og dokumentasjonsprosjekter fra KS*. Presentert på KS Telemarks Høstkonferanse 23. – 24. oktober. Konferansepaper. (2004, oktober10) (online).- URL: <http://www.ks.no/upload/25724/Aktuelle%20utviklings%20231003.doc>
- Kommunenes Sentralforbund (2003). *Omstilling med IKT* (2004, august 26) (online).- URL: [http://www.ks.no/upload/16237/KS\\_eStrat\\_med\\_linker.pdf](http://www.ks.no/upload/16237/KS_eStrat_med_linker.pdf)
- Kommunenes Sentralforbund (1997) *Kommunale informasjonstjenere, intranett*. Rapport 2a/97. (2004, august 28) (online).- URL: <http://link.itum.com/docarchive/download.asp?fid=233&aid=11>
- Konsekvensanalyse (2000). *Kongsberg kommunes valg av egen teknologiplattform for intranett og Internett* (2004, august 9) (online).- URL: <http://link.itum.com/docarchive/download.asp?fid=227&aid=11>
- Larsen Helge O (1997). ”*Kommunene som forvaltnings- og selvstyreorgan*”, 219-265 i Christensen Tom og Morten Egeberg (Red.) *Forvaltningskunnskap*. Otta: Tano Aschehoug.
- LiNK-programmets nettsted (2004, september 4) <http://link.itum.com>
- Mazmanian, Daniel A. og Paul A. Sabatier (1983). *Implementation and public Policy*. Glenview, III: Scott, Foresman & Company.

- Mikkelsen, Britha (1995): *Methods for Development Work and Research: A Guide for Practitioners*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Netborger.dk. ( 2004, januar 4) (online).- URL: <http://www.netborger.dk>
- Norges Forskningsråd (2002) *NIN. Nasjonale informasjonsnettverk*. Presentert på avslutningskonferanse, nye måter å organisere, lære og arbeide på, 6-7 mars 2002 (2004, august 08) (online).- URL: [http://tapirforlag.no/supplement/testmappe/Brosjyre%20NIN\\_02\\_2.pdf](http://tapirforlag.no/supplement/testmappe/Brosjyre%20NIN_02_2.pdf)
- Norge.no (2004, januar 4) (online).- URL: <http://app.norge.no/styresmakter/kommune>
- Norges offentlige utredninger (2003-19). *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*.
- Numedalsnett (2004, september 9) (online).- URL: <http://www.numedal.net>
- Nærings- og handelsdepartementet (2002). *e-norge 2005*.
- Offerdal, Audun (2003). "Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?" ,257-278 i Baldersheim, Harald og Lawrence E Rose (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ost- Numedal (2004, oktober 4) *Prosjektweb* (online).- URL: <http://ost-numedal.itum.com>
- Prosjektplan (1999) *Prosjektområde 3. Interkommunal samhandling via felles intranettløsninger* (2004, august 6) (online).- URL: <http://link.itum.com/docarchive/download.asp?fid=205&aid=11>
- Prosjektplan (1999) *Prosjektområde 1. Teledemokrati* (2004, august, 29) (online).- URL: <http://link.itum.com/docarchive/download.asp?fid=388&aid=14>
- Regionrådet for Numedal (2004, august 23) (online).- URL: <http://www.numedal.net/regionradet/default.aspx?ArticleID=12839&MenuID=6267>
- Ronnes, Paul (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Sabatier, Paul A (1986). "Top down an Bottom Up Approaches to Implementation Process: a Ceitical Analysis and Suggested Synthesis", *Policy StudiesJournal* 6 (1): 21-48.
- Statistisk Sentralbyrå (2004, januar 9) (online).- URL: <http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=06>

- Sæterbø, Jan Terje (1999). *Kravspesifikasjon for intranett i Nore og Uvdal, Rollag, Flesberg og Kongsberg kommune*. EDB Intech AS (2004, august 8).- URL:  
<http://link.itum.com/docarchive/download.asp?fid=224&aid=11>
- Sæterbø, Jan Terje (1999). *Teknologisk status i Numedalskommunene og Kongsberg kommune*. EDB Intech AS (2004, august 8).- URL:  
(<http://link.itum.com/docarchive/download.asp?fid=223&aid=11>):
- Van Meter, Donald S. og Van Horn Carl E. (1975). "The policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration and Society* 6: 445-488.
- Yin, Robert K (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.